

Tilburg University

De Juridische Status van de Europese Steur (Acipenser Sturio) en de Positie van Nederland (The Legal Status of the European Sturgeon (Acipenser Sturio) and the Position of the Netherlands (with English summary))

Bastmeijer, Kees

Publication date:
2019

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Bastmeijer, K. (2019). *De Juridische Status van de Europese Steur (Acipenser Sturio) en de Positie van Nederland (The Legal Status of the European Sturgeon (Acipenser Sturio) and the Position of the Netherlands (with English summary))*: Een onderzoek in opdracht van ARK Natuurontwikkeling en het Wereldnatuurfonds Nederland .

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

DE JURIDISCHE STATUS VAN DE EUROPESE STEUR (*ACIPENSER STURIO*) EN DE POSITIE VAN NEDERLAND

The Legal Status of the European Sturgeon (*Acipenser Sturio*) and the Position of the Netherlands (with English summary)

Een onderzoek in opdracht van ARK Natuurontwikkeling en het
Wereldnatuurfonds Nederland

Prof. Dr. C.J. (Kees) Bastmeijer
Tilburg, 26 juni 2019



Legal Advice
for **Nature**



Ministerium für Wirtschaft, Innovation,
Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Inhoud

	Pagina:
English summary	5
1. Inleiding	18
1.1 <i>Onderzoeksvragen</i>	20
1.2 <i>Reikwijdte en beperkingen van dit onderzoek</i>	21
1.3 <i>Structuur</i>	21
2. De status van de Europese steur onder internationale verdragen en EU recht	22
2.1 <i>Verdrag van Bern</i>	22
2.1.1 <i>Meest relevante verdragsbepalingen</i>	22
2.1.2 <i>Standing Committee</i>	23
2.1.3 <i>Standing Committee en aandacht voor de Steur</i>	24
2.1.4 <i>Actieplan voor de steur (2018)</i>	25
2.2 <i>Verdrag van Bonn</i>	28
2.2.1 <i>Meest relevante verdragsbepalingen</i>	28
2.2.2 <i>Resoluties onder het Verdrag van Bonn met betrekking tot de steur</i>	30
2.3 <i>OSPAR Verdrag</i>	32
2.3.1 <i>Meest relevante verdragsbepalingen</i>	32
2.3.2 <i>OSPAR lijst van bedreigde soorten en habitats</i>	33
2.3.3 <i>Achtergronddocument en OSPAR aanbeveling betreffende de steur</i>	33
2.4 <i>Verdrag inzake de bescherming van de Rijn (Rijnverdrag)</i>	35
2.4.1 <i>Meest relevante verdragsbepalingen</i>	35
2.4.2 <i>Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR)</i>	36
2.4.3 <i>ICBR, migrerende vissoorten en de Europese steur</i>	37
2.4.4 <i>Relatie met het Verdrag van Bern</i>	38
2.5 <i>EU Habitatrichtlijn</i>	39
2.5.1 <i>Soortenbescherming</i>	39
2.5.2 <i>Gebiedenbeschermingsrecht (Natura 2000)</i>	40
2.5.3 <i>Focus op bestaande natuurwaarden</i>	42
2.5.4 <i>Toezicht op naleving en voortgangrapportages</i>	42
2.6 <i>Onderlinge relaties tussen beschermingsregimes</i>	42

3. Nederland en de steur: consequenties van de juridische regimes vóór herintroductie	45
<i>3.1 Vooraf: Nederland, de steur en het begrip ‘voorkomen’ en ‘uitgestorven’</i>	45
<i>3.2 Toepasselijkheid van soortenbeschermingsrecht vóór herintroductie</i>	48
<i>3.3 Artikel 1.12(1) Wet natuurbescherming en de Rode Lijst</i>	50
<i>3.4 Toepasselijkheid van het gebiedenbeschermingsrecht vóór herintroductie</i>	51
<i>3.5 Huidige inzet van Nederland voor de steur</i>	52
4. Nederland en de steur: consequenties van de juridische regimes na herintroductie	56
<i>4.1 Toepasselijkheid van het soorten beschermingsrecht ná herintroductie</i>	56
<i>4.2 Toepasselijkheid van het gebiedenbeschermingsrecht ná herintroductie</i>	56
5. Herintroductie: juridische verplichting, randvoorwaarden en bevoegdheden	60
<i>5.1 Plicht tot herintroductie van de steur voor de Nederlandse overheid?</i>	60
<i>5.2 Toestemmingsvereisten en voorwaarden voor herintroductie</i>	61
<i>5.2.1 Ontheffing op grond van artikel 3.34 Wet natuurbescherming en daarmee verband houdende voorwaarden</i>	62
<i>5.2.2 Uitzondering op verbod van vangst, bezit en/of handel ten behoeve van uitzetten jonge steuren</i>	64
<i>5.2.3 Beoordeling mogelijke gevolgen Natura 2000-gebieden</i>	66
<i>5.2.4 Voor uitzetting vereiste toestemming van de visrechthebbende op grond van artikel 17 van de Visserijwet 1963</i>	67
6. Beantwoording van de onderzoeksvragen	68
<i>6.1 Vragen met betrekking tot juridische status (paragraaf 2)</i>	68
<i>6.2 Vragen over consequenties van beschermde status vóór en ná herintroductie (paragrafen 4 en 5)</i>	73
<i>6.3 Vragen met betrekking tot herintroductie: begrippen, verplichtingen en bevoegdheden (paragraaf 5)</i>	76
7. Afsluiting: de steur als testcase voor de effectiviteit van natuurbeschermingsrecht en de positie van Nederland	80
Aanbevelingen	81

Abstract

The European sturgeon (*Acipenser sturio*) - a fish that can grow to 3.5 metres in length and that has been living on earth since about 200 million years ago - is now one of the most endangered fish species in Europe. According to IUCN's Red List, the species is now critically endangered. About 150 years ago, the species was found in the catchment areas of all major European rivers and coastal areas, however, almost all sub-populations are now extinct, including the populations of the Rhine, Meuse and Waal. Only one natural sub-population is left in the Gironde delta in France.

This report describes the protected status of the European Sturgeon (*Acipenser Sturio*) under the Berne Convention, the Bonn Convention, the OSPAR Convention, the Rhine Convention and the EU Habitats Directive. Attention is also paid to relevant recommendations and resolutions adopted within the framework of these legal systems and of direct relevance to the sturgeon (§2). Next, the concrete significance of the legal regimes for the Netherlands is discussed, distinguishing between the current situation prior to reintroduction (§3) and the situation after reintroduction (§4). In doing so, attention is paid to both, species protection law and area protection law. This overview of the legal status and related obligations zooms in on the question of whether there is a legal obligation for the Netherlands to reintroduce the species and what legal requirements and conditions a reintroduction initiative would have to meet (§5). These descriptions are then compiled in concrete answers to the research questions (§6). The report concludes with a brief critical note on the international protection of the European sturgeon and the position of the Dutch government (§7).

The research shows that the European sturgeon is the most endangered and most protected species in Western Europe, however, the discussions also make clear that the species does not yet really benefit from this protected status. In order to protect the European sturgeon from total extinction in the wild and to make it part of its original natural range, action is urgently needed. Much work has already been done to improve water quality and remove migration barriers in rivers such as the Rhine, but because of the natural characteristics of the species (e.g., long life cycle) and the disappearance of almost all sub-populations, long-term restoration efforts through reintroduction and habitat restoration is necessary. At the moment, the efforts of The Netherlands and other Contracting Parties to particularly the Rhine Convention do not seem to be actively aimed at this.

It is hoped that this report may contribute to a better protection and recovery of the European sturgeon. In fact, the species put the system of international, European and national nature conservation law to the test: it gives us to think when even for this species with the best possible legal status under all major legal nature conservation regimes, the efforts of governments would ultimately be limited and made dependent on voluntary commitment by non-governmental organisations.

Summary

Legal status of the European sturgeon under international nature conservation treaties and the EU Habitats Directive

The sturgeon has more or less the highest possible protected status imaginable for a wild animal species. This is not only because the species is protected under a large number of international conventions and the EU Habitats Directive, but also because the species has been given the most extensive protection within each of these systems. Under three of the four treaty systems examined, the sturgeon has also received substantial attention in 'soft-law' documents, such as recommendations or resolutions. Only the contracting parties to the Rhine Treaty have very little attention for the sturgeon.

The status of the sturgeon under the Berne Convention, the Bonn Convention, the OSPAR Convention, the Rhine Convention and the EU Habitats Directive and the main consequences of this status are discussed in Section 2 of the report and have been summarised in Table 1 below (columns 2 and 3). Attention is also paid to the relevant recommendations and resolutions (column 4) and to the question whether/where the relevant components have been incorporated into Dutch law.

Legal system	Status	Treaty articles and consequences	Recommendations, Resolutions, Action Plans, etc. ('soft-law' instruments)	Implementation of Dutch legislation
Berne Convention	Annex II with extra attention because the sturgeon is a migratory species (see e.g. Article 10).	Area protection: Duty to take appropriate and necessary legislative and administrative measures for the protection of areas (4(1) and 4(3)).	Recommendation No. 41 (1993) on the protection of freshwater fish' recommends parties to "consider the need to establish captive breeding and re-introduction programmes for endangered fish species, using established scientific guidelines."	Area protection: Via Natura 2000 and the implementation of this regime in the Nature Protection Act (Ch.2). However, the Action Plan in particular calls for a broader commitment, e.g. to restore potentially suitable habitats where species do not yet exist.
		Species protection: Obligation pursuant to Article 6 to take appropriate and necessary legal and administrative measures for the special protection of Appendix II species, including specific prohibitions similar to Article 12 of the Habitats Directive and relating to individual specimen of the species concerned. Exceptions are possible under Article 9, also for repopulation and re-introduction.	Recommendation No. 127 (2007) established the first 'Pan-European Action Plan for Sturgeons', which was replaced by the 'Pan-European Action Plan for Sturgeons' in 2018 with the adoption Recommendation No. 199 (2018) . Intended in Action Plan: to reduce catches and by-catches from the wild, to restore	Species protection: It is partly covered by the implementation of the Habitats Directive (species protection) in the Nature Protection Act (Ch.3) but proper implementation and effectiveness of the Action Plan requires a broad interpretation of prohibitions.
		International cooperation: Parties are required "to co-ordinate their efforts for the protection of the migratory species specified in Appendices II and III whose range extends into their territories" (Art. 10(1)). Art. 11(1)(a) also contains a more general obligation to cooperate if this would enhance the effectiveness of the measures taken.	populations, to protect existing habitats and to restore potentially suitable habitats in key rivers, to remove obstacles to migration, to monitor, to combat illegal trade, to educate and to evaluate the implementation of the Action Plan.	International cooperation: it could be argued that this duty should be expressed more explicitly in the Nature Protection Act. Active efforts of the Dutch government are required.

		<p>Research: Duty to encourage and coordinate research activities related to the objective of the Convention (Article 11(1)(b)).</p>		<p>Research: Monitoring provisions are relevant; active efforts of the Dutch government are required.</p>
		<p>Reintroduction: “Each Contracting Party undertakes: a) to encourage the reintroduction of native species of wild flora and fauna when this would contribute to the conservation of an endangered species, provided that a study is first made in the light of the experiences of other Contracting Parties to establish that such reintroduction would be effective and acceptable” (Article 11(2)(a)).</p>	<p>Reintroduction: According to the Action Plan, population recovery requires, among other actions, that "reproduction and release programmes are in place and being implemented." Concerns, among other things, a continuous and science-based release programme with monitoring. Priority: 'High'. Primary responsible actors: "National ministries; Scientific institutions (technical and advisory support)."</p>	<p>Reintroduction: The principle obligation to reintroduce (art. 11(2)) is (wrongly) not explicitly included in the Habitats Directive and the Nature Protection Act. The wording in the Hab.Dir. is weaker and Art. 3.34(5) of the Nature Protection Act only regulates the competence to issue an exemption from the prohibition to release animals in the wild. Active efforts of the Dutch government are required.</p>
<p>Bonn Agreement</p> <p>There is no special daughter agreement or MOU for the European sturgeon.</p>	<p>The European sturgeon has been listed on Appendix II (COP6 (1999)) and on Appendix I (COP8 (2005)) (double listing has been made possible in Art. IV(2) of the convention.</p>	<p>Area protection: Article III(4) states: “Parties that are Range States of a migratory species listed in Appendix I shall endeavour: a) to conserve and, where feasible and appropriate, restore those habitats of the species which are of importance in removing the species from danger of extinction; b) to prevent, remove, compensate for or minimize, as appropriate, the adverse effects of activities or obstacles that seriously impede or prevent the migration of the species; and c) [...]”</p>	<p>Resolutie 7.7 (2002) “Calls upon CMS Party Range States of sturgeons listed in CMS Appendices to take the lead to develop an appropriate CMS instrument on sturgeons.” In general terms, the importance of concluding these agreements has been reiterated several times, for instance in Resolution 12.8 (2017).</p>	<p>Area protection: No specific transposition. Partly covered by the implementation of the Habitats Directive (Natura 2000) in the Nature Protection Act. Art. III(§4), however, requires a broader commitment, e.g. through efforts to restore potentially suitable habitats where species are not yet present.</p>
		<p>Species protection: Art. III(4) states: “Parties that are Range States of a migratory species listed in Appendix I shall endeavour: a) [...] b) to prevent, remove, compensate for or minimize, as appropriate, the adverse effects of activities or obstacles that seriously impede or prevent the migration of the species;</p> <p>Art. III(5) states that Range States of a Appendix I species “shall prohibit the taking of animals belonging to such species.” Exceptions may be made under certain strict conditions.</p>	<p>Collaboration: Resolution 7.7 (2002) also calls for cooperation, including with the CITES Convention system.</p>	<p>Species protection: Partly covered by implementation of the Habitats Directive (species protection) in the Nature Protection Act (art. 3.5). However, the obligation of Art. III(4) is broader than the sum of the specific prohibitions in Art. 3.5. Furthermore, Article 6(2) of the Habitats Directive only applies to N2000 sites. The implementation therefore does not seem to be fully comprehensive.</p>
		<p>International cooperation: Art. IV(3) obliges Parties that are Range States of an Appendix II-species to “endeavour to conclude AGREEMENTS where these should benefit the species and should give priority to those species in an unfavourable conservation status.” According to Art. IV(4), this obligation may also apply to cross-border sub-populations.</p>		<p>International cooperation: It could be argued that this obligation should be incorporated more explicitly in the Nature Protection Act. Active efforts of the Dutch government are required.</p>
		<p>Research: The conduct of research on migratory species is a general obligation under Art. II(3)(a). Various mandatory components of agreements (Art. V) also relate to research.</p>		<p>Research: Monitoring provisions are relevant. Active efforts of the Dutch government are required.</p>
		<p>Reintroduction: No explicit obligation, but Art. V(5)(g) states in respect of ‘daughter agreements’ under the Bonn Convention: "5. Where appropriate and feasible, each</p>		<p>Reintroduction: Depends on the content of daughter agreements, but see above: this issue has</p>

		<p>AGREEMENT should provide for but not be limited to: [...] g) where it appears desirable, the provision of new habitats favourable to the migratory species or reintroduction of the migratory species into favourable habitats.” However, no such agreement has been concluded for the sturgeon.</p>		<p>received little attention in the Nature Protection Act.</p>
<p>OSPAR Convention</p>	<p>Since 2003, the European sturgeon has been on the OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats (the OSPAR list; Agreement 2008-6). This is an instrument to support the implementation of Annex V to the Convention.</p>	<p>Annex V, Art. 2(a) requires the contracting parties to take the “necessary measures to protect and conserve the ecosystems and the biological diversity of the maritime area, and to restore, where practicable, marine areas which have been adversely affected.” This obligation has been worked out in Recommendation 2014/1 (see column to the right).</p>	<p>Het 2009-background document for the sturgeon states: “Depending on the availability of broodstock, Contracting Parties in whose territory <i>A. sturio</i> is considered native, should aim at establishing appropriate restocking programmes (as e.g. Germany is currently undertaking).” Marine Protected areas should also be designated. The OSPAR Commission adopted in 2014 the ‘OSPAR Recommendation 2014/1 on furthering the protection and conservation of the common or European sturgeon [...]’, which was based on the 2009-background document for this species. MPA designation, monitoring and other measures are called for. Reintroduction is not mentioned in this Recommendation.</p>	<p>No specific transposition. Partly covered by the implementation of the Habitats Directive (Natura 2000 and species protection) in the Nature Protection Act, but recommendations for the designation of MPAs go a little further than what the Nature Protection Act requires. Active efforts of the Dutch government are required.</p>
<p>Rhine Convention 1999</p>	<p>There is no system for granting special protection status to species under the Rhine Convention.</p>	<p>"The sustainable development of the Rhine ecosystem is one of the objectives. Explicitly includes 'protection of populations of organisms and species diversity, as well as reduction of pollution of organisms with harmful substances' (Article 3(1)(b)). To this end, the Contracting Parties shall be guided by principles listed in Art. 4, including the precautionary principle (Art. 4). To achieve the aims and in the light of the principles “the Contracting Parties undertake [...] 5. to initiate the necessary actions in their territory to implement decisions taken by the Commission in accordance with Article 11 (Art. 5(5)).</p>	<p>One of the objectives of the ‘Rhine 2020’ action programme is to improve the Rhine ecosystem by restoring ecological continuity and protecting intact spawning grounds and habitats for juvenile fish as well as revitalising suitable habitats for fish in the tributaries covered by the programme on migratory fish. A master plan for migratory fish was adopted in 2009 and 2018 (update), but no ambitions for the European sturgeon were formulated. The focus is on removing migration barriers and on a few species (salmon, eel). No measures or decisions of the Commission for the Protection of the Rhine, on the protection of the sturgeon are known.</p>	<p>No specific transposition.</p>
<p>EU Habitat Directive</p>	<p>Annex II: species for which Natura 2000 must be selected and designated</p>	<p>Area protection: Member States must select and designate on the basis of Art. 4 and the criteria of Annex III to the Habitats Directive.</p>	<p>A non-binding EU Species Action Plan can be developed but this instrument has not been used for the European sturgeon.</p>	<p>Art. 2.1 Nature Protection Act. No areas have been designated by the Netherlands for the sturgeon because it is assumed that the sturgeon is not present in Dutch territory.</p>

	Art. 6: the protection regime for Natura 2000 sites	Requirement to take conservation measures to achieve the conservation objectives (6(1)), the obligation to prevent deterioration of the site and significant disturbance (6(2)) and plans and projects may only be allowed if there is no reasonable scientific doubt that there will be no significant effects on the site (6(3)). Exception to 6(3) may be made in accordance with strict conditions of 6(4).	The Eur. Commission gives guidance on the interpretation of Art.6 in its guidance notice "Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC" (Nov. 2018).	Art. 2.2 - 2.10 Nature Protection Act.
	Sturgeon has been identified as a priority species (*)	Extra strict regime for priority species: For plans and projects, an extra strict regime applies for allowing exceptions to Art. 6(3): see article 6(4), last sentence.		Art. 2.8(5) Nature Protection Act.
	Annex IV: Species that are the subject of a strict protection system	Species protection Each specimen of a sturgeon enjoys protection from the prohibitions of Art. 12. Exceptions may only be allowed if the strict conditions of Art.16 are fulfilled.	The Eur. Commission gives guidance on the interpretation of Art.12 and 16 in its guidance notice "Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the 'Habitats' Directive 92/43/EEC" (Feb. 2007)	Art. 3.5 Nature Protection Act.
		Reintroduction Art. 22(1) requires Member States to "(a) study the desirability of re-introducing species in Annex IV that are native to their territory where this might contribute to their conservation, provided that an investigation, also taking into account experience in other Member States or elsewhere, has established that such re-introduction contributes effectively to re-establishing these species at a favourable conservation status and that it takes place only after proper consultation of the public concerned." This obligation "to study" is a too weak implementation of Art.11(2)(a)) of the Berne Convention (see above).		Reintroduction: The principle obligation to reintroduce under Art.11(2)(a)) of the Berne Convention (see above) is (wrongly) not explicitly included in the Habitats Directive and the Nature Protection Act. The wording in the Hab. Dir. is weaker and Art. 3.34(5) of the Nature Protection Act only regulates the competence to issue an exemption from the prohibition to release animals in the wild.
		International cooperation: Preamble: "Whereas it is recognized that the adoption of measures intended to promote the conservation of priority natural habitats and priority species of Community interest is a common responsibility of all Member States."		International cooperation: No specific transposition. See also above.

Table 1(English version): Overview of the legal status of the sturgeon: relevant listing, applicable prohibitions and obligations, adopted recommendations, resolutions and guidance documents and transposition into Dutch law

Legal status of the Action Plan for Sturgeons, adopted under the Bern Convention

The Action Plan was adopted with a recommendation from the Standing Committee under the Berne Convention and is formally not legally binding, however, the Plan may be considered as an interpretation of the binding provisions of the Convention, as is indicated by the references to these provisions in the preamble of the Recommendation and in the Action Plan itself (reference is made in particular to Articles 1(2), 3 and 4(1)). This makes the Action Plan legally relevant and this relevance is further increased because the Action Plan also implements legal

obligations of other legal systems that apply to the European sturgeon. For example, the preamble of OSPAR Recommendation 2014/1 on furthering the protection and conservation of the common or European sturgeon (*Acipenser sturio*) refers to the Action Plan and, according to section 3.1, OSPAR contracting parties must consider to implement this Action Plan. Consequently, although this recommendation itself is not legally binding, the recommendation and the Action Plan therefore also fulfil the obligations under the OSPAR Convention (in particular Annex V). A similar reasoning applies to the Bonn Convention. In fact, it seems that the Berne Action Plan have been a reason for contracting parties not to develop a separate agreement on the sturgeon under the Bonn Convention, while the sturgeon's situation should be considered as particularly appropriate for such a subsidiary agreement. This underlines the importance of proper implementation of the Action Plan as an instrument to achieve the objectives and obligations of the Bonn Convention. As the EU is also a party to the Berne Convention and the Bonn Convention and the Habitats Directive is an important instrument for the implementation of these conventions, the implementation of the Action Plan is also an important tool to comply with the Habitats Directive's obligations with regard to the European sturgeon.

The measures described in the Action Plan can therefore be seen as an important indication of how a contracting party, such as the Netherlands, can fulfil the relevant obligations of the aforementioned treaties. The legal relevance of the Action Plan for a state is further enhanced if that state can play a central role in the recovery of a critically endangered species, e.g. because of the location of major threats, important ecological opportunities for recovery within its territory, etc. In such cases, it must be considered reasonable to 'reverse the burden of proof': if such a contracting party would not (or would not be willing to) implement the Action Plan or parts of it, it is up to that contracting party to explain and motivate how the obligations under the conventions and Habitats Directive are fulfilled.

Consequences of protected status before and after reintroduction

Species protection law

The species protection regimes as discussed in paragraph 2, including the strict prohibitions of the Habitats Directive and the Bern Convention, apply to every individual specimen of the European sturgeon within its natural range. According to the European Commission, the concept of natural range should be interpreted broadly: "When a species or habitat spreads on its own to a new area/territory or when a species has been re-introduced into its former natural range (in accordance with the rules in Article 22 of the Habitats Directive), this territory has to be considered part of the natural range" (Guidance document strict species protection, 2007, p. 11). This means that the species protection law applies both to, for example, a sturgeon from the French Gironde that visits areas under Dutch jurisdiction and to a sturgeon that has been reintroduced into the wild in the Netherlands (or elsewhere) for the purpose of restoring or building up a population. The applicability of the species protection

law is therefore not substantially different **before and after reintroduction**, but whereas in the situation before reintroduction only a few specimens (e.g. from the Gironne) receive protection, after reintroduction there will be many more protected specimens.

As far as the specific species prohibitions and exceptions are concerned, the Dutch legislation is in line with the above since Article 3.5 of the Nature Protection Act applies to all species in Annex IV of the Habitats Directive, Annex II of the Berne Convention and Annex I of the Bonn Convention. The European sturgeon is included in all these annexes, which, for various reasons, gives it the protection afforded by Article 3(5).

In view of the heavily protected status and the assessment as 'critically endangered' on the IUCN European Red List, it is worth noting that the European sturgeon has not been placed by the Netherlands on the official Dutch Red List for fish. This is because the Dutch Red List system differs from the IUCN system in terms of the assessment criteria that are used. Unlike the IUCN system, the Dutch system requires a species to reproduce in the Netherlands or to have done so in the past. This criterion does not do justice to the intention of the Red List for migratory species that do not reproduce in the Netherlands but for which the Netherlands is of great importance during other stages of the life cycle. It is important to review this system, not only for the sturgeon but also for other fish species, such as eel, and other migratory species.

Area protection law (Natura 2000)

As far as area protection law is concerned, the Natura 2000 regime of the Birds and Habitats Directives is most relevant as most provisions on area protection of the international conventions are considered to be implemented in the EU through the Natura 2000 regime. The selection and designation of Natura 2000 sites under the Habitats Directive is based on the requirements of Article 4 and criteria of Annex III to this directive. This system, as implemented by Member States, focuses strongly on existing ecological values: habitat types and species that are 'present' within the Member States. Consequently, in the Netherlands no areas have been designated for the European sturgeon (the situation **before reintroduction**). Examination of the designation history, management plans and the Alterra study for the purpose of updating Standard Data Forms (SDFs) for the existing Natura 2000 sites also shows that the sturgeon have not received explicit attention during the designation process, the elaboration of the management for the sites and the updating of SDFs.

This approach may be considered legally defensible due to the strong focus of the Natura 2000 designation system on habitat types and species that are actually present in a country; however, the approach may also be criticised in view of the strong emphasis of nature conservation conventions and the Habitats Directive on restoring habitat types and species in a favourable conservation status. This particularly applies to the European sturgeon in view of its highly protected status, the content of the Action Plan for sturgeons under the Berne Convention, and in particular the explicit attention given within the Convention's systems for the restoration of potential

habitat. Such arguments strongly support the view that the Natura 2000 selection and designation process should also consider areas that may be essential for the return and recovery of the sturgeon.

One would expect that sturgeon habitats would qualify for protection under the Natura 2000 regime soon **after reintroduction** to support the success of the reintroduction program, however, for a reintroduced species, the Netherlands (and possibly also other Member States) raises the bar for applying area protection much higher. According to the Dutch government a ‘new’ or returning (previously extinct) species is only ‘present’ in the Netherlands after the species has established a self-sustaining population. For determining this, the Netherlands applies a ten-year criterion: a species is present again when the species has reproduced naturally for a time period of at least ten years. This requirement has ensured that for the otter - a species that got extinct in the Netherlands in 1988 and was reintroduced in the Wieden-Weerribben around 2004 and soon had a healthy population – still no Natura 2000 sites have yet been designated. The criterion does not arise from the Habitats Directive and could lead to two obstacles for applying the Natura 2000 regime in the benefit of recovery and protection of the European sturgeon:

- As indicated in this report, the reproduction process of the sturgeon takes a very long time. After reintroduction, the first natural reproduction may only take place after 15 years, and if a further 10 years-period has to be applied, no Natura 2000 network sites will be protected for the sturgeon for a period of 25 years or more.
- It is even likely that after reintroduction the sturgeon will not have spawning grounds in the Netherlands but more upstream, which may not allow for natural reproduction in the Netherlands. Application of the above criterion would result in a situation that the Netherlands will never select and designate Natura 2000-sites for the European sturgeon as the species is not considered ‘present’ in the Netherlands.

On the first issue, it should be noted that the long postponement of site protection described above is not consistent with the obligation to ensure that the sturgeon will recover and reach a favourable conservation status. Waiting for the species itself to prove that it can build up a healthy population must be judged contrary to the objectives of the conventions and the Habitat Directive and the relevant soft-law instruments discussed in the report. After all, these regimes assume that the protection and restoration of areas is essential in order to enable the species to build up a healthy population.

On the first point, it should be stressed that, in order to make an effective contribution to the restoration and protection of the sturgeon, area protection will have to follow the sturgeon's life pattern and cannot be limited to the spawning grounds.

Especially in view of the very poor condition of the European sturgeon, there is urgency, which is also reflected by the international treaty systems, in particular Article III(4) of the Bonn Convention and the Action Plan for sturgeons under the

Bern Convention. For instance, the action to '[i]dentify habitat restoration possibilities' is one of the actions to be implemented by States Parties in the short term and with high priority. In order to comply with all obligations, the Dutch government should therefore abandon the above discussed ten years criterion.

Legal status of European sturgeons in the North Sea

In the past, the North Sea was part of the habitat of the Rhine sturgeon sub-population. It is not clear how long sturgeons have used Rhine spawning grounds after 1900, but it is clear that at the beginning of the twentieth century several hundred sturgeons from the Rhine system were still being caught in the North Sea. However, even after the extinction of the Rhine sub-population, professional fishermen have regularly caught a European sturgeon in the Dutch part of the North Sea, also in recent decades. These are probably specimens from the sub-population of the French Gironde delta.

This continuing occurrence of the species in the Dutch North Sea could be an argument for the statement that the European sturgeon as a species has never really disappeared from the Netherlands and is still present in legal terms, although critically endangered. The specimens originate from another sub-population, but they belong to the same species *Acipenser sturio* and the Dutch North Sea is part of the natural range of this sub-population. This interpretation would have two main legal consequences:

- i. Because the species continued to occur in the Netherlands - even if in very small numbers - the Natura 2000 site designation should not be postponed on the basis of the above discussed 10-year criterion;
- ii. The release of juvenile sturgeons in the Netherlands to improve the conservation status of the European sturgeon does not formally qualify as 'reintroduction' but should be considered 'regional reintroduction' or 'population restoration'. This would mean that it is not the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality but the relevant provinces that would be the competent authorities to grant exemption from the prohibition of Article 3.34(1) of the Nature Conservation Act regarding the release of animals into the wild.

In view of these consequences, it seems important to get clarity on the question whether this interpretation is correct or not.

‘Passive protection’ of occurring sturgeon specimens or also ‘active efforts’ to restore European (sub)populations of this species?

In order to achieve the objectives of international treaties and the EU Birds and Habitats Directives, not only passive protection (prohibitions with exceptions) but also active recovery is required. The Netherlands is obliged to make an active

contribution to restoration on the basis of the treaties discussed and the Habitats Directive. Within the Dutch legal system, this obligation is addressed to the provinces. For example, Article 1.12(1) of the Wnb states that the provinces must ensure that measures are taken to ensure that bird species, species listed in Annex IV of the Habitats Directive, Annex II of the Berne Convention and Annex I of the Bonn Convention, and Red List species are brought to and maintained at a favourable conservation status. The Province of South Holland has taken this obligation seriously and has placed the sturgeon on the provincial list of iconic species to ensure that the sturgeon receives special attention in the active species policy. However, at international and European level, the central government should be held accountable for the proper fulfilment of its treaty and EU obligations, including the result (restoration to a favourable conservation status) sought by Article 1.12(1).

Obligation to reintroduce the sturgeon?

On the basis of the legally binding and supporting documents examined, it is concluded that the Netherlands has an obligation to investigate the possibilities of reintroduction of species that have got extinct. It is also concluded that if this possibility exists because all preconditions are fulfilled, the government is obliged to initiate reintroduction. This follows in particular from Article 11(2)(a) of the Berne Convention, which has been implemented in the Habitats Directive in weaker wording and is missing in the Dutch Nature Conservation Act. The Berne Convention states: "Each Contracting Party undertakes: (a) "to encourage the reintroduction of native species of wild flora and fauna when this would contribute to the conservation of an endangered species, provided that a study is first made in the light of the experiences of other Contracting Parties to establish that such reintroduction would be effective and acceptable."

This obligation to reintroduce also stems from the various soft-law documents on sturgeons under the different treaty systems. This concerns the more general statements on sturgeon population recovery but particularly also the more specific texts on sturgeon reintroduction in, for example, the 2009 background document for the European sturgeon under the OSPAR Convention: "Depending on the availability of broodstock, Contracting Parties in whose territory *A. sturio* is considered native, should aim at establishing appropriate restocking programmes (as e.g. Germany is currently undertaking)" (p.12). Under the Bern Convention, this duty is explicitly addressed in Recommendation No. 41 (1993) on the protection of freshwater fish (see §2) and, specifically for the sturgeon, the 2018 Action Plan for sturgeons states that "Science-based continuous release of offspring to recover historic population structure" must be given high priority by the responsible government.

In view of the above, it is striking that in the Netherlands initiatives to prepare for the reintroduction were not taken by the government, but mainly by civil society organisations. However, it is interesting to note that in 2015 the Dutch government has announced the reintroduction of the European sturgeon as a component of the

implementation of the EU Marine Strategy Framework Directive (the Marine Strategy for the Dutch part of the North Sea 2012-2020 (2015), p. 16).

Conditions and authorisation requirements for re-introduction of the European sturgeon in the Netherlands

The re-introduction of the sturgeon in the Netherlands may involve several approval requirements and related conditions:

- For a reintroduction permit under Article 3.34 of the Nature Conservation Act, conditions must be met relating to the importance of the reintroduction for the recovery of the species and to the likelihood of the effectiveness of the reintroduction. In the case of reintroduction, the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality is the competent authority and will probably apply the policy document 'Policy on reintroductions of animals' (2008) when assessing a permit application. If an application meets the criteria laid down therein, it will also be assessed in the light of the IUCN guidelines. From an international and European law perspective, it is clear, however, that the criteria set out in the 2008 policy document will not all have the same weight. In view of the treaty obligations discussed above, the need, urgency and chance of success of reintroduction in order to prevent full extinction in Europe must be decisive and not, for example, socio-economic interests;
- CITES implementing legislation (EU regulation) must be respected if the specimen to be reintroduced is imported from a foreign country;
- An assessment in accordance with Article 6(3) of the Habitats Directive must be conducted to determine whether the reintroduction of the sturgeon may have negative effects on existing Natura 2000 sites. According to case law of the EU Court of Justice, the concept of 'project' must be interpreted broadly and the reintroduction of a species is most likely covered by this concept. can also be covered by this concept. Whether the reintroduction of the sturgeon can jeopardise the achievement of the conservation objectives of existing Natura 2000 areas requires ecological expertise. The competent authority is the province in which the relevant Natura 2000 site is located.

In addition to nature protection law, the Dutch Animals Act is also relevant to ensure proper care for the health and welfare of the animals to be released during the various phases of the project. In principle, the provisions of the 1963 Fisheries Act do not apply to the European sturgeon, with the exception of Article 17 of the Fisheries Act. This provision states that the release of any species of fish into a water requires a written consent of the holder of the right to fish.

The European sturgeon as a test case for the effectiveness of nature conservation law and the position of the Netherlands

This research shows that the European sturgeon is the most endangered and most protected species in Western Europe, however, the discussions also make clear that the species does not yet really benefit from this protected status. In order to protect the European sturgeon from total extinction in the wild and to make it part of its original range, a great deal of action is needed. Much work has already been done to improve water quality and remove migration barriers, but because of the natural characteristics of the species (e.g., long life cycle) and the disappearance of almost all sub-populations, long-term deployment through reintroduction and population restoration is necessary. At the moment, the efforts of The Netherlands and many Contracting Parties to the conventions under discussion do not seem to be actively aimed at this.

Under the Bonn Agreement, for example, the relevant contracting parties did not respond to the call in resolutions for a legally binding daughter agreement to be concluded for sturgeon species. It seems that contracting parties prefer to give substance to the protection of the European sturgeon under the Berne Convention, in particular through the implementation of the Action Plan for sturgeon, updated in 2018. OSPAR Recommendation 2014/1 also calls for the implementation of this Action Plan. If – given their scope and content - treaty obligations can be fulfilled by implementing an Action Plan adopted under another treaty, this is not in itself a problem, however, the question is whether the 2018 Action Plan will actually be implemented.

This implementation in good faith of the Action Plan is uncertain, for instance because of the lack of action in relation to the reintroduction of the sturgeon in the river Rhine, one of the most promising and important rivers for reintroduction. It is particularly striking that the sturgeon is hardly receiving any attention under the Rhine Convention. It is important to note that all contracting parties to the Rhine Convention are also contracting parties to the Berne Convention. Active involvement in the recovery of the European sturgeon under the Rhine Convention would therefore be a logical interpretation of the obligations of these states and the EU under the Bern Convention, as well as of the obligations of the other treaties (Bonn and OSPAR).

This brings us to the position of the Dutch government. This study makes clear that the internationally threatened and protected status of the sturgeon is clear, but that this is by no means the case under Dutch policy. The sturgeon **is** regarded as a species to which the prohibitions of Section 3.5 of the Nature Protection Act apply. The sturgeon is regarded as critically endangered on IUCN's Red List but is **not** on the Dutch Red List due to the application of the Dutch government's requirement that a species must reproduce in the Netherlands in order to qualify for a Red List status. The obligation for the provinces, laid down in Section 1.12(1) of the Nature Protection Act, to bring the species referred to in that paragraph into a favourable conservation status **does apply to** the European sturgeon because this species is listed

on the relevant appendices to the Habitats Directive and the Berne and Bonn Conventions. The Province of Zuid-Holland has therefore rightly placed the sturgeon on the list of iconic species. However, the sturgeon is **not** seen as a species for which Natura 2000 areas must be designated, not even in order to make areas suitable for the return and recovery of the European sturgeon. Even after a successful reintroduction, the sturgeon will **not be** protected under the Natura 2000 regime in the coming decades if the government were to apply similar criteria to those applied to otters. However, in terms of policy, the sturgeon is seen as a target species for certain Dutch natural habitat types. The European sturgeon is **also** mentioned in plans for the implementation of the EU Marine Strategy Framework Directive and in the progress report under the Biodiversity Convention (CBD) the sturgeon is mentioned as one of the species for which the Netherlands is committed to protection.

This forms a confusing picture that is at odds with the heavily protected status of the sturgeon and the related international and European obligations that the Netherlands has for this species. The sturgeon is too much the victim of policy criteria that are counterproductive from the point of view of the objectives and provisions of the conventions and the Habitats Directive. Possibly even more problematic is that the Dutch government - apart from this legal policy noise - adopts a passive attitude towards the sturgeon. There is good cooperation with WWF, ARK Nederland and Sportvisserij Nederland, but the active efforts are left entirely to these NGOs. In view of the very unfavourable conservation status of the species and the sum of obligations under international and European law discussed in this study, it goes without saying that the Dutch government should take an active stance to prevent the species from becoming extinct in the wild in Europe and has a fair chance of recovery.

Recommendations

The study and above summary may be translated into various recommendations for different actors. Without the intention to be complete, attention is requested for the following recommendations:

- Contracting parties to the conventions discussed above should take note of the explicit attention that the European sturgeon has received within these legal regimes in the past and reconfirm their commitment and take concrete action to implement the discussed obligations and adopted recommendations and resolutions, in particular the Action Plan on sturgeons under the Berne Convention;
- Research indicates that the Rhine is particularly suitable for reintroduction of the European sturgeon and for taking other measures that have been recommended in the Berne Action Plan. Given the status of the species as critically endangered and the fact that all contracting parties to the Rhine Convention are also a contracting party to the Berne Convention, it is fair to conclude that the Rhine bordering countries have a special responsibility for

the implementation of the Action Plan for sturgeons. In light of this special responsibility, it is striking that the European sturgeon has received no serious attention under the Rhine Convention, contrary to all other treaty systems discussed in this study. It is therefore recommended that the contracting parties to the Rhine Convention put the recovery of the European sturgeon on their agenda as a priority;

- It is recommended to examine and discuss the Dutch commitment to the recovery of the European sturgeon in the short term. This discussion could also be used to revisit the criteria for Red Listing of migratory species, such as the European Sturgeon, as well as the criteria for designating Natura 2000-sites to support the recovery of this species;
- The continuing occurrence of the species in the Dutch North Sea could be an argument for the statement that the European sturgeon as a species has never really disappeared from the Netherlands and is still ‘present’ in legal terms, although critically endangered. The specimens originate from another sub-population, but belong to the same species *Acipenser sturio* and the Dutch North Sea is part of the natural range of this sub-population. In view of the legal consequences of this interpretation, it is recommended to get clarity on the question whether this interpretation is correct or not;
- In view of the urgency of the matter, it is recommended not to postpone any concrete action in favour of the recovery of the species. In parallel with the wider legal and policy debate, it is necessary to take concrete action to implement the Action Plan for sturgeons and particularly to start a sound re-introduction programme. Promising in this respect are:
 - the fact that in the Netherlands such a program has in 2015 been announced as component of the implementation of the EU Marine Strategy Framework Directive and
 - the fact that the Province of South-Holland has selected the European sturgeon as one of its iconic species to receive special/active protection.

It is hoped that this report may contribute to a better protection and recovery of the European sturgeon. In fact, the species put the system of international, European and national nature conservation law to the test: if even for this highly protected species under many conservation regimes the efforts of governments are ultimately limited and depend on voluntary commitment by non-governmental organisations, fundamental questions would arise about the effectiveness of nature conservation law.

De juridische status van de Europese steur (*Acipenser sturio*) en de positie van Nederland

1. Inleiding

Ondanks een stevige beschermde status onder uiteenlopende juridische regimes¹ gaat het slecht met de Europese steur (*Acipenser sturio*; hierna: steur) en er zijn geen tekenen van herstel.² De steur, een vis die 3,5 meter lang kan worden en al zo'n 200 miljoen jaar geleden op aarde rondzwom, is al vele jaren één van de meest bedreigde vissoorten van Europa.³ De soort staat – evenals andere steursoorten – als ernstig bedreigd op IUCN's Rode Lijst.⁴ Zo'n 150 jaar geleden kwam de soort voor “in de stroomgebieden van alle grote Europese rivieren en de kustgebieden.”⁵ Daarbij ging het om maar liefst zo'n 30 riviersystemen.⁶ Inmiddels zijn echter nagenoeg alle deelpopulaties uitgestorven, waaronder ook de populaties van de Rijn, Maas en Waal.⁷ Met de natuurlijke voortplanting is het al lange tijd slecht gesteld: “Sinds 1994 is er geen natuurlijke voortplanting van de Europese steur meer vastgesteld en de soort bestaat alleen nog dankzij twee kweekprogramma's ten behoeve van populatieherstel in de Gironde in Frankrijk en de Elbe in Duitsland.”⁸



Belangrijke oorzaken voor de sterke verslechtering van de populaties sinds ongeveer 1900 vormden overbevissing, aantasting van het natuurlijk habitat (bijv. door riviernormalisatie, aanleg dammen), beperking van migratiemogelijkheden en de verslechtering van de waterkwaliteit.⁹

¹ Zie paragraaf 2 van dit rapport.

² Pan-European Action Plan for sturgeons, document T-PVS/Inf(2018)6, bijlage bij Recommendation No. 199 (2018) of the Standing Committee of the Convention on The Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Verdrag van Bern) on the Pan-European Action Plan for the conservation of the sturgeon (hierna: Actieplan voor de steur), T-PVS(2018)9, 30 november 2018, beschikbaar op: <https://rm.coe.int/pan-european-action-plan-for-sturgeons/16808e84f3>, p.1.

³ Idem.

⁴ Gerefereerd wordt aan IUCN's Rode Lijst. De Nederlandse Rode Lijst kent een afwijkende systematiek (zie hierna) waardoor de steur niet op de Nederlandse Rode Lijst van vissen voorkomt.

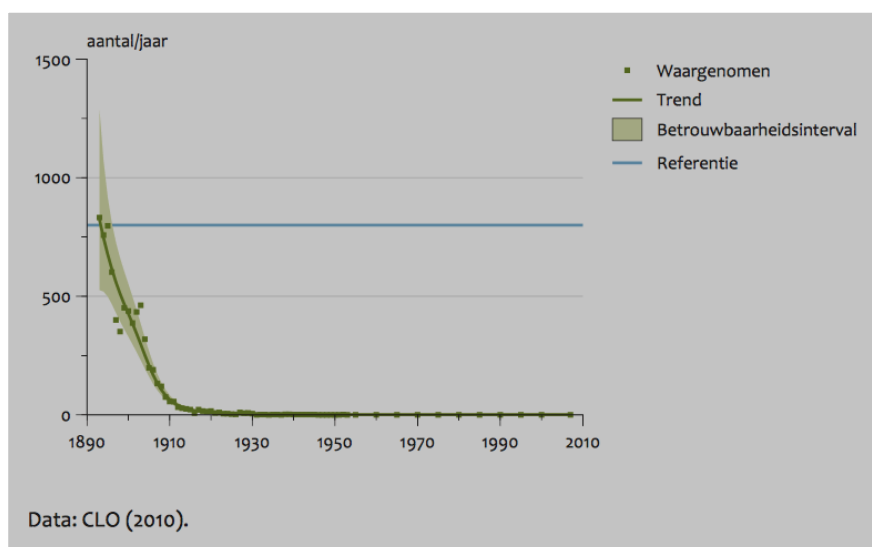
⁵ Jan Kranenbarg, Bram Houben & Niels Brevé, 'Voorstudie Rijn actieplan Europese steur. Noodzakelijke acties en actoren met het oog op een herintroductieprogramma in de Rijn.' RAVON, Nijmegen. Rapportnr. 2017.146, April 2018, <http://edepot.wur.nl/449805>, p.1. Zie voor een kaart van de verspreiding rond 1900, afbeelding 1.2 (p.6) van dit rapport.

⁶ Zie Proposal II/25 voor Appendix II-listing van de Europese steur, https://www.cms.int/sites/default/files/document/CMS_COP6_II_25_Acipenser_sturio-Germany-E.pdf

⁷ Stichting Ark, 'De steur terug in de Rijn. De Atlantische steur als kroon op het werk aan levende rivieren', februari 2012, p.7.

⁸ Kranenbarg et al., 'Voorstudie Rijn actieplan Europese steur, noot 5, p.1.

⁹ Idem.



Figuur 2: Afname populatie Europese steur sinds 1890. Bron: F.G. Wortelboer, PBL, Natuurkwaliteit en biodiversiteit van de Nederlandse zoute wateren, 2010.¹⁰

De zwaar bedreigde status van de steur wordt vanuit een biodiversiteitsperspectief internationaal als grote zorg beschouwd. Zo stelt de Standing Committee van het Verdrag van Bern in een recent aangenomen aanbeveling betreffende een herzien actieplan voor de steur: “Eager to avoid a further loss of biological diversity in Europe and in particular of this flagship species for river ecosystems.”¹¹ Onder een ‘vlaggenschipsoort’ wordt veelal een soort verstaan die kenmerkend is voor een ecosysteem, charismatisch of cultureel belangrijk is, en een bijzondere rol kan spelen in educatie ten behoeve van de bescherming van een ecosysteem.¹² De Standing Committee stelt:

“Sturgeons are excellent flagship species for ecologically healthy rivers and seas due to their size, longevity, diverse habitat utilization and their migratory life cycle that connects coastal waters to the upper reaches of riverine ecosystems.”¹³

Vanaf 2010 hebben het WNF, Stichting ARK Natuurontwikkeling en Sportvisserij Nederland in samenwerking met buitenlandse partners initiatieven genomen om de haalbaarheid van een herintroductieplan te onderzoeken.¹⁴ In het verleden hebben herintroductieprogramma’s in Nederland (evenals elders) voor veel soorten

¹⁰ F.G. Wortelboer, Planbureau voor de Leefomgeving, ‘Natuurkwaliteit en biodiversiteit van de Nederlandse zoute wateren’, PBL-publicatienummer: 50040216/2010, Den Haag/Bilthoven, 2010, <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Natuurkwaliteit-en-biodiversiteit-hd.pdf>, p.68.

¹¹ Recommendation No. 199 (2018), noot 2, p.2.

¹² Zie o.a. Rolf Schlagloth, Flavia Santamaria, Barry Golding, and Hedley Thomson, ‘Why is it Important to Use Flagship Species in Community Education? The Koala as a Case Study’, *Animal Studies Journal*, 7(1), (2018), 127-148.

¹³ Actieplan voor de steur, noot 2, p.6.

¹⁴ Kranenbarg et al., ‘Voorstudie Rijn actieplan Europese steur, noot 5, p.1.

bijgedragen aan actief herstel.¹⁵ In 2012 werden met toestemming van de Nederlandse overheid al 47 exemplaren van de Europese steur, voorzien van zenders, losgelaten in de Nieuwe Waterweg en de Waal bij Nijmegen.¹⁶ Deze ‘experimentele uitzetting’ was bedoeld om meer kennis te krijgen van het gedrag van de steur in het systeem van de Rijn.¹⁷ Sinds die tijd is ook aanzienlijk meer kennis verkregen over de ecologische kwaliteit van het rijsysteem, migratiemogelijkheden en andere randvoorwaarden voor succesvolle herintroductie.¹⁸ Een recente ‘voorstudie’ over de herintroductie van de steur geeft aan dat voor wat betreft de ecologische randvoorwaarden veel stoplichten op groen staan.¹⁹ Er leven bij het WNF en ARK Natuurontwikkeling echter nog een aantal juridische vragen die relevant zijn voor het verder uitwerken van het herintroductieprogramma.

1.1 Onderzoeksvragen

Het WNF en ARK Natuurontwikkeling hebben aan *Legal Advice for Nature* gevraagd om de volgende vragen te onderzoeken en te beantwoorden:

Vragen met betrekking tot juridische status (paragraaf 2):

- a. Wat is de juridische status van de Europese steur onder de voor Nederland geldende verdragen en de EU Habitatrichtlijn?
- b. Wat is de juridische status van het Actieplan voor de steur onder het Verdrag van Bern?

Vragen over consequenties van beschermde status vóór en ná herintroductie (paragrafen 4 en 5):

- c. Wanneer is een soort weer ‘aanwezig’ in juridische zin en gelden wettelijke bepalingen van de Wet natuurbescherming?
 - i. Vanaf welk moment is het soortenbeschermingsrecht uit de verschillende juridische regimes op de steur van toepassing?
 - ii. Vanaf welk moment zouden in Nederland ook Natura 2000-gebieden (mede) aangewezen moeten worden voor de steur?
- d. Daarmee samenhangend: wat is de juridische status van steuren in de Noordzee en vloeien uit die status verplichtingen voor Nederland voort?
- e. Vragen de voor Nederland geldende juridische verplichtingen alleen om passieve bescherming van voorkomende exemplaren van de steur of ook juist om actieve inzet voor herstel van Europese (deel)populaties?

¹⁵ Compendium voor de Leefomgeving, ‘Herintroductie soorten 1908-2008’, <https://www.clo.nl/indicatoren/nl147404-inleiding-herintroductie-soorten>. Zie ook Min. van LNV, ‘Beleidslijn herintroducties van dieren’, aangeboden aan de Tweede Kamer op 24 april 2008, Kamerstuk 2007-2008, 31200 XIV, nr. 160, Tweede Kamer, <http://edepot.wur.nl/61048>, p. 1.

¹⁶ Stichting Ark, <https://www.ark.eu/sites/default/files/media/Steur/steurfolder-lage-resolutie.pdf>.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Zie met name Kranenbarg et al., ‘Voorstudie Rijn actieplan Europese steur, noot 5.

¹⁹ Idem., p.1.

Vragen met betrekking tot herintroductie: begrippen, verplichtingen en bevoegdheden (paragraaf 5):

- f. Wanneer is er in juridische zin sprake van ‘herintroductie’ en wanneer van bijvoorbeeld ‘bijplaatsing’, en wordt hierbij ook rekening gehouden met de ecologie van een soort (bijv. onderscheid zoogdier en vissoort)?
- g. Bestaat er voor de Nederlandse overheid een verplichting tot herintroductie van de steur?
- h. Welke voorwaarden en toestemmingsvereisten gelden er om herintroductie-activiteiten te ontplooiën? Welke instantie is bevoegd gezag?

1.2 Reikwijdte en beperkingen van dit onderzoek

Het onderzoek bestaat uit juridisch (desk)onderzoek naar bovengenoemde vragen op basis van de relevante verdragen, EU-recht en de Wet natuurbescherming. Vanwege de beperkte omvang van het onderzoek en omdat er wat dieper dan gebruikelijk in de juridische systemen gekeken gaat worden, is de aandacht toegespitst op het Verdrag van Bern, het Verdrag van Bonn, het OSPAR Verdrag, het Rijnverdrag en de EU Habitatrichtlijn. Bedacht moet echter worden dat ook andere juridische regimes relevantie hebben voor de steur, waaronder bijvoorbeeld de EU Kaderrichtlijn Water en Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Afzonderlijk ecologisch onderzoek vormt geen onderdeel van dit onderzoek, maar ecologische kennis is wel bij het onderzoek betrokken door literatuuronderzoek en inbreng van Bas Roels (WNF) en Bram Houben (ARK).

1.3 Structuur

In de volgende paragraaf wordt de status van de steur beschreven onder de geselecteerde verdragen en EU richtlijn. Daarbij bestaat ook aandacht voor relevante aanbevelingen en resoluties die in het kader van de betreffende juridische systemen zijn vastgesteld en directe relevantie hebben voor de steur (§2). Met §2 krijgen de eerste twee vragen een beantwoording.

Daarna wordt ter beantwoording van de vragen c) tot en met e) naar de concrete betekenis van de juridisch regimes voor Nederland gekeken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de huidige situatie voorafgaand aan herintroductie (§3) en de situatie ná herintroductie (§4). Daarbij wordt zowel gekeken naar het soortenbeschermingsrecht als naar het gebiedenbeschermingsrecht.

Vanuit dit overzicht van de juridische status en samenhangende verplichtingen wordt ingezoomd op de vraag of er een juridische verplichting tot herintroductie voor Nederland bestaat en aan welke voorwaarden een herintroductie zou moeten voldoen (§5). Daarmee krijgen de vragen f) tot en met h) een beantwoording. Deze beschrijvingen worden vervolgens gebundeld in de vorm van concrete antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen (§6). Afgesloten wordt met een korte kritische noot ten aanzien van de internationale bescherming van de Europese steur en de positie van de Nederlandse overheid (§7).

2. De status van de Europese steur onder internationale verdragen en EU recht

De Europese steur kent zo ongeveer de zwaarst mogelijk beschermde status die denkbaar is onder relevante internationale verdragen en EU natuurbeschermingsrecht. De status van de soort onder het Verdrag van Bern, Verdrag van Bonn, het OSPAR Verdrag en de EU Habitatrichtlijn en de consequenties daarvan worden hieronder beschreven. Aan de concluderende paragraaf (§6) wordt de informatie samengevat in een tabel. In herinnering wordt geroepen dat de consequenties van deze juridische status voor Nederland vooral in §3 en §4 aan bod zullen komen.

2.1 *Verdrag van Bern*

2.1.1 *Meest relevante verdragsbepalingen*

De Europese steur staat op Bijlage II van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern, 1979).²⁰ Dit verdrag, dat dit jaar 40 jaar bestaat, beoogt wilde flora en fauna te beschermen met bijzondere aandacht voor bedreigde en kwetsbare soorten, waaronder ook migrerende soorten zoals de steur (art.1). Artikel 2 omvat een **algemene verplichting om populaties te behouden**. Daartoe moet een partijstaat onder meer passende en noodzakelijke wettelijke en administratieve maatregelen treffen voor de bescherming van leefgebieden (4(1) en 4(3)). Artikel 6 heeft betrekking op **soortenbescherming**. Het beschrijft de plicht van partijstaten tot het nemen van passende en noodzakelijke wettelijke en administratieve maatregelen voor de speciale bescherming van soorten van Bijlage II, waarop dus ook de steur staat. De partijstaat moet daartoe ook een aantal specifieke verbodsbepalingen in de wetgeving opnemen die vergelijkbaar zijn met artikel 12 Habitatrichtlijn (opzettelijke vangst, opzettelijk doden, opzettelijk vernielen van voortplantings- en rustplaatsen, etc.). Evenals de Habitatrichtlijn kent het Verdrag van Bern de mogelijkheid om onder voorwaarden van deze verbodsbepalingen af te wijken (art. 9).

²⁰ Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern, 1979), (1979 Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats), beschikbaar op: <https://rm.coe.int/1680078aff>. Voor een niet officiële Nederlandse vertaling, zie: https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/323_Vertaling%20van%20de%20akte%20in%20het%20Nederlands%20en%20bijlage%20I%20zoals%20gewijzigd%20door%20de%20Permanente%20Commissie%20op%2011%20januari%201991.pdf. Reserveringen en verklaringen lijken geen betrekking te hebben op de steur; zie https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/104/declarations?p_auth=ABK35XBy.

Onder meer voor de steur is van belang dat Artikel 10 de noodzaak van **internationale samenwerking** door partijstaten benadrukt ten aanzien van migrerende soorten:

“Naast de maatregelen aangeduid in de artikelen 4, 6, 7 en 8, verbinden de verdragsluitende partijen zich ertoe hun inspanningen te coördineren voor de instandhouding van de trekkende soorten, genoemd in de bijlagen II en III, waarvan het verspreidingsgebied zich uitstrekt over hun grondgebied.”

Een meer algemene plicht tot internationale samenwerking wanneer dit de doeltreffendheid van maatregelen verhoogt, is neergelegd in artikel 11(1).

Voor de bescherming van de steur en de inzet daartoe is ook relevant dat het Verdrag van Bern expliciet aandacht besteedt aan de plicht tot het **verrichten van onderzoek**: Art. 11(1) bepaalt dat bij de uitvoering van de bepalingen van het Verdrag de partijstaten zich ertoe verbinden om “de onderzoekwerkzaamheden die verband houden met de doelstelling van dit Verdrag, te stimuleren en te coördineren.” Hierbij kan het onder meer gaan om onderzoek naar de mogelijkheden en kans op succes van herintroductie van de steur. Dit sluit goed aan bij het tweede lid van artikel 11 waarin expliciete aandacht wordt besteed aan herintroductie.²¹ Deze bepaling krijgt hierna in paragraaf 3 meer specifieke aandacht.

2.1.2 *Standing Committee*

Artikel 13 van het Verdrag van Bern stelt het Standing Committee (SC) in, bestaande uit vertegenwoordigers van de Partijstaten. Artikel 14 beschrijft de taken van de SC. Het is belast met het volgen van de toepassing van het verdrag en kan onder meer aanbevelingen doen aan de verdragsluitende partijen over de maatregelen ten behoeve van de uitvoering van het Verdrag. Van deze bevoegdheid is veelvuldig gebruik gemaakt, waarbij het zowel gaat om algemene aanbevelingen over de uitvoering van het verdrag als om soort-specifieke aanbevelingen.²²

De aanbevelingen van de Standing Committee zijn formeel geen zelfstandig juridisch bindende documenten, maar daarmee kan niet worden gezegd dat ze juridisch irrelevant zijn. Aanbevelingen kunnen bijvoorbeeld een uitleg geven aan bestaande ‘hard-law’-bepalingen van het Verdrag, waarmee de aanbevelingen via die bepalingen wel een zekere binding kan worden toegekend. Hoewel minder snel aan de orde, kan de inhoud van ‘soft-law’-documenten, waaronder SC-aanbevelingen, ook de status van internationaal gewoonterecht krijgen en daarmee wel juridisch bindende kracht krijgen.²³

²¹ Artikel 11, tweede lid, onder a) Verdrag van Bern.

²² Voor een discussie over het werk van de Standing Committee, zie onder meer Sandra Jen, ‘The convention on the conservation of European wildlife and natural habitats (Bern, 1979): Procedures of application in practice’, *Journal of International Wildlife Law and Policy*, Vol.2(2)(1999), 224-238.

²³ Idem., p. 229: “The recommendations constitute an essential means of giving substance to the provisions of the Convention and may even constitute, in time, international customary law.”

2.1.3 *Standing Committee en aandacht voor de Steur*

In 1993 nam de Standing Committee ‘Recommendation No. 41 (1993) on the protection of freshwater fish’ aan. Volgens deze aanbeveling is zoetwater ‘visfauna’ van Europa “a fundamental part of the European natural heritage for its economic, ecological, scientific, educational, cultural, recreational, aesthetic and intrinsic values.”²⁴ Benadrukt wordt dat deze fauna substantieel wordt bedreigd door habitatvernietiging, watervervuiling, overexploitatie en andere door de mens veroorzaakte oorzaken.²⁵ Wijzend op het verdwenen zijn van veel vispopulaties worden de verplichtingen van het verdrag in herinnering geroepen.²⁶ In de preambule wordt ook gerefereerd aan ‘Recommendation No. R (85) 15 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the reintroduction of wildlife species.’ Op basis van deze overwegingen worden onder meer de volgende aanbevelingen geformuleerd, die ruim 25 jaar later nog steeds relevantie hebben voor de steur:

“Recommends that Contracting Parties:

1. promote regional, national and international schemes recording the distribution and status of freshwater fish species, particularly those listed in the Appendices of the convention;
2. [...]
3. [...]
4. ensure the use of fishing equipment is strictly regulated to avoid causing the local disappearance of populations of freshwater fish species;
5. ensure that the operation of fisheries does not create barriers which may be seriously detrimental to the survival of populations of migratory freshwater fish species;
6. consider the establishment of special reserves for freshwater fish species, particularly in areas known to be of special importance for the survival of endangered or vulnerable species;
7. [...]
8. consider the need to establish captive breeding and re-introduction programmes for endangered fish species, using established scientific guidelines;
9. encourage conservation-oriented research on endangered and vulnerable freshwater fish species;
10. promote the development and distribution of education materials to enable the public to better appreciate the threats to freshwater fish, their value as a resource, the need for their conservation and the role of fishing in fish conservation and management.”²⁷

In lijn met deze aanbeveling kreeg de Europese steur in het werk van de Standing Committee vervolgens regelmatig expliciete aandacht. Na een aanbeveling over de

²⁴ ‘Recommendation No. 41 (1993) on the protection of freshwater fish van de Standing Committee van het Verdrag van Bern.

²⁵ Idem.

²⁶ Idem.

²⁷ Idem.

bescherming van steuren in de Donau delta in 2005,²⁸ werd in 2006/2007 het eerste actieplan voor steursoorten in Europa ontwikkeld.²⁹ Het ‘draft European Action Plan for the Conservation and the Restoration of the European sturgeon (*Acipenser sturio*)’ werd gepresenteerd tijdens de 27^{ste} vergadering van de Standing Committee in 2007.³⁰ Deze vergadering nam dit plan aan met ‘Recommendation No. 127 (2007) of the Standing Committee on the conservation and restoration of the European sturgeon (*Acipenser sturio*)’.³¹ Frankrijk, Duitsland, de World Sturgeon Conservation Society and WWF speelden een centrale rol bij dit initiatief. Een jaar later werd de steur genoemd als een vissoort met hoge gevoeligheid voor klimaatverandering in ‘Recommendation No. 135 (2008) of the Standing Committee on Addressing the Impacts of Climate Change on Biodiversity (27 November 2008)’.³² Tijdens haar 38^{ste} vergadering in november 2018³³ stelde de SC het nieuwe Actieplan voor de steur vast.³⁴

2.1.4 Actieplan voor de steur (2018)

Inhoud

Met Recommendation No. 127 (2007) werd het Pan-Europese Actieplan voor steuren vastgesteld. Dit actieplan werd in 2018 door de aanname van Recommendation No. 199 (2018) vervangen door het nieuwe ‘Pan-European Action Plan for Sturgeons’ (hierna: het Actieplan). Evenals het eerdere plan ziet het niet enkel op de Europese steur maar op meerdere steursoorten die zonder uitzondering ernstig bedreigd zijn. Doel van het plan is om de populaties van deze steursoorten te laten herstellen tot ‘least concern’ in termen van de IUCN en ‘favourable’ (gunstig) zoals bedoeld in de Habitatrichtlijn.³⁵ Daarbij wordt de hoge urgentie sterk benadrukt:

“This plan is most probably the last chance to save Europe’s sturgeon species from extinction and therefore, during its lifespan (until 2029), the plan aims to have effective and coordinated recovery/reestablishment programs in place.”³⁶

²⁸ Recommendation No. 116 (2005) of the Standing Committee on the conservation of sturgeons (*Acipenseridae*) in the Danube River Basin, adopted by the Standing Committee on 1 December 2005.

²⁹ Rapport van de 27^{ste} vergadering van de Standing Committee van het Verdrag van Bern, 5 december 2007 (T-PVS (2007)24), https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807466ad, paragraaf 4.3.

³⁰ Idem.

³¹ Recommendation No. 127 (2007) of the Standing Committee on the conservation and restoration of the European sturgeon (*Acipenser sturio*), adopted by the Standing Committee on 29 November 2007.

³² Zie uitvoerig over de relatie tussen het Verdrag van Bern en klimaatverandering: Arie Trouwborst, Conserving European Biodiversity in a Changing Climate: The Bern Convention, the European Union Birds and Habitats Directives and the Adaptation of Nature to Climate Change, RECIEL 20(1)(2011), 62-77.

³³ Zie <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/-/38th-standing-committee-meeting>.

³⁴ Actieplan voor de steur, noot 2.

³⁵ Idem., p. 13.

³⁶ Actieplan voor de steur, noot 2.

Het plan geeft aan dat het bedoeld is als een “guiding framework on the Pan-European level”, waarbij wordt erkend dat meer specifieke kennis over bedreigingen en maatregelen op lokaal niveau kan bestaan.³⁷ Het beschrijft de staat van instandhouding en belangrijkste bedreigingen voor de steursoorten en brengt in tamelijk algemene zin de juridische status van deze soorten onder diverse verdragssystemen in beeld. Vervolgens wordt het centrale doel van het Actieplan omschreven (herstel populaties), gevolgd door een uitvoerige beschrijving van concretere doelen, beoogde resultaten, acties die daarvoor nodig zijn, de prioriteitsgraad, de relevante tijdsschaal en de verantwoordelijke organisaties.³⁸ Deze componenten worden uitgewerkt voor de volgende doelen:

1. Remaining wild populations are protected from accidental and directed removal of individuals;
2. Population structure is actively supported to reverse the decline;
3. Sturgeon habitats are protected and restored in key rivers;
4. Sturgeon migration (up- and downstream) is secured or facilitated;
5. Timely and continuous detection of population sizes and changes in remaining wild stocks;
6. Eliminate illegal trade of all sturgeon products;
7. Secure adequate funding and regulations to enable the implementation of action plan;
8. Sturgeons serve as flagship species for healthy river ecosystems. support from public, political actors, authorities and relevant stakeholders for conservation measures has increased;
9. Monitor and evaluate action plan implementation to allow adaptive management.³⁹

Herintroductie

Het tweede doel (omkeren verslechtering en ondersteuning van herstel populaties) vereist onder meer “reproduction and release programmes are in place and being implemented.”⁴⁰ Daarbij gaat het onder meer om het opkweken van jonge exemplaren en een langjarig en voortdurend uitzetprogramma dat ondersteund wordt door wetenschappelijke kennis en monitoring. Deze maatregelen krijgen in het Actieplan een hoge prioriteit en als primair verantwoordelijke actoren worden benoemd: “National ministries; Scientific institutions (technical and advisory support).”⁴¹

Juridische status van het Actieplan

Omdat aanbevelingen van de Standing Committee geen zelfstandig juridisch bindende documenten zijn, kan het Actieplan voor de steur op zichzelf niet worden gezien als

³⁷ Idem., p. 3.

³⁸ Idem., tabel p. 15 e.v.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem., tabel p. 18, resultaat 2.2.

⁴¹ Idem.

een juridisch bindend instrument. Dit blijkt ook uit de aanhef van de aanbeveling waarmee het Actieplan is aangenomen: “Recommends Contracting Parties to the Convention and invites Observer States to: 1. Fully implement all measures included in the Pan-European Action Plan for sturgeons [document T-PVS/Inf(2018)6].”

Deze ‘uitnodiging’ is echter niet geheel vrijblijvend omdat het plan wel concrete invulling geeft aan de wel juridisch bindende bepalingen van het Verdrag van Bern. Zoals in de literatuur is opgemerkt: “The recommendations constitute an essential means of giving substance to the provisions of the Convention and may even constitute, in time, international customary law.”⁴² Dat het plan nadere invulling geeft aan de wel verbindende bepalingen blijkt ook uit de verwijzingen naar relevante verdragsbepalingen in de preambule van de recommendation:

“Recalling that Article 1, paragraph 2 of the Convention requires Parties to give particular emphasis to the conservation of endangered and vulnerable species;
Recalling that Article 3 of the Convention requires Parties to take the necessary steps to promote national policies for the conservation of wild fauna and natural habitats, with particular attention to endangered and vulnerable species, especially endemic ones, and endangered habitats;
Recalling that Article 4.1 of the Convention requires Parties to take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the conservation of the habitats of the wild flora and fauna species, especially those specified in Appendices I and II, and the conservation of endangered natural habitats.”

Vergelijkbare teksten komen terug in het Actieplan zelf: “According to the text of the Bern Convention treaty, ‘Each Contracting Party shall take appropriate and necessary legislative and administrative measures to ensure the special protection of the wild fauna species specified in Appendix II’.”⁴³ Voor een migrerende soort zoals de steur is evident dat internationale samenwerking bij de invulling van deze verplichting essentieel is en daartoe vormt het Actieplan een belangrijke basis. Met het Actieplan worden dus juridisch bindende verplichtingen onder het Verdrag van Bern voor een ernstig bedreigde soort van Bijlage II ingevuld.

Met het Actieplan wordt echter ook aan juridische verplichtingen van andere rechtssystemen invulling gegeven. Zo verwijst de preambule van de hieronder te bespreken OSPAR ‘Recommendation 2014/1 on furthering the protection and conservation of the common or European sturgeon (*Acipenser sturio*)’ naar het Actieplan onder het Verdrag van Bern en stelt vervolgens in paragraaf 3.1:

“Each Contracting Party should consider in Regions II and IV:

[...]

- b. implementing the Action Plan for the conservation and restoration of the European sturgeon and the resulting National Action Plans adopted within the

⁴² Sandra Jen, ‘The convention on the conservation of European wildlife and natural habitats (Bern, 1979): Procedures of application in practice’, noot 22, p. 229. De auteur verwijst naar Veit Koester, *Pacta sunt Servanda*, 26 *Environmental Policy & Law* 78, 85 (1996).

⁴³ Actieplan voor de steur 2018, noot 2, p. 6.

framework of the Bern Convention, by taking relevant conservation measures particularly in “key areas” and those other areas where significant numbers of this species still occur or are reintroduced;”⁴⁴

Hoewel deze aanbeveling zelf ook niet juridisch bindend is, geeft de aanbeveling, en vanwege de hierboven geciteerde oproep ook het Actieplan voor de steur, mede invulling aan de verplichtingen onder het OSPAR Verdrag. Een vergelijkbare redenering gaat op voor het Verdrag van Bonn. Het lijkt er zelfs op dat het Actieplan onder het Verdrag van Bern een reden is om geen afzonderlijke overeenkomst over de steur onder het Verdrag van Bonn te ontwikkelen. Daarmee wordt het belang van een goede uitvoering van het Actieplan – ook voor de realisatie van de doelen van het Verdrag van Bonn - stevig onderstreept. Omdat de EU ook partij is bij het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn en de Habitatrichtlijn daar een belangrijke implementatiemaatregel van is, is uitvoering van het Actieplan ook een belangrijk instrument om de Habitatrichtlijnverplichtingen na te leven ten aanzien van de steur.

Het Actieplan kan dus als een ‘soft-law’-document worden gezien waarmee ‘hard-law’-verplichtingen van diverse rechtssystemen invulling krijgt. De in het Actieplan beschreven maatregelen kunnen met andere woorden als belangrijke indicatie worden gezien van hoe een staat de betreffende verplichtingen invulling kan geven. De juridisch relevantie van het Actieplan voor een staat neemt verder toe wanneer die staat een centrale rol kan vervullen bij het herstel van een ernstig bedreigde soort, bijvoorbeeld vanwege de plaats van belangrijkste bedreigingen, belangrijke ecologische kansen voor herstel, etc. In dergelijke gevallen moet het redelijk worden geacht om de ‘bewijslast om te draaien’: wanneer een dergelijke partijstaat het Actieplan of onderdelen ervan niet zou willen uitvoeren, is het aan die partijstaat om uit te leggen hoe dan wel aan de verdragsverplichtingen invulling gegeven kan worden. Voor wat betreft de herintroductie van de steur krijgt de relevantie van deze overweging hierna in paragraaf 5.1 verdere aandacht.

2.2 Verdrag van Bonn⁴⁵

2.2.1 Meest relevante verdragsbepalingen

De Europese steur is op voorstel van Duitsland in 1999 op Bijlage II van het Verdrag van Bonn geplaatst.⁴⁶ In 2005 is de steur vervolgens op voorstel van Frankrijk ook

⁴⁴ OSPAR Recommendation 2014/1 on furthering the protection and conservation of the common or European sturgeon (*Acipenser sturio*) in Regions II and IV of the OSPAR maritime area, <https://www.ospar.org/convention/agreements/page4>.

⁴⁵ Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn, 1979); (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals), beschikbaar op: <http://www.cms.int/en/node/3916>.

⁴⁶ Zie Proposal II/25 voor Appendix II-listing van de Europese steur, https://www.cms.int/sites/default/files/document/CMS_COP6_II_25_Acipenser_sturio-Germany-E.pdf.

toegevoegd aan Bijlage I van het verdrag.⁴⁷ Deze toevoeging van de soort op Bijlage I is overigens niet vermeld op de soortendatabase van het Ministerie van LNV. Deze dubbele ‘listing’ is expliciet door het Verdrag van Bonn mogelijk gemaakt: Artikel IV van het Verdrag bepaalt in paragraaf 2 dat een trekkende soort zowel in Bijlage I als in Bijlage II kan worden vermeld wanneer de omstandigheden dat rechtvaardigen.

Bijlage I betreft migrerende soorten die in hun voortbestaan worden bedreigd. Artikel III, paragrafen 4-7, geeft voor deze soorten de belangrijkste verplichtingen van Partijstaten weer:

4. “De Partijen die Staten zijn die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort die in Bijlage I is vermeld, stellen alles in het werk om:
 - a) de leefgebieden van deze soort die van belang zijn om het dreigend gevaar van uitsterven af te wenden, te behouden, en, waar dit mogelijk en passend is, in hun oude staat terug te brengen;
 - b) de negatieve gevolgen van activiteiten of hindernissen die de trek van bedoelde soort ernstig belemmeren of onmogelijk maken, naar gelang van de situatie te voorkomen, weg te nemen, te compenseren of te verkleinen; en
 - c) voor zover dit mogelijk en passend is, die invloeden te voorkomen, te verzachten of in de hand te houden, die deze soort bedreigen of ernstiger kunnen gaan bedreigen, met name door toezicht te houden op het uitzetten van uitheemse soorten of door reeds aanwezige uitheemse soorten strikt in de hand te houden of uit te roeien.
5. De Partijen die Staten zijn die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een in Bijlage I vermelde trekkende soort, verbieden het onttrekken van dieren aan de populatie van deze soort. Van dit verbod mag slechts worden afgeweken indien:
 - a) het onttrekken voor wetenschappelijke doeleinden geschiedt;
 - b) het onttrekken geschiedt met het oogmerk verbetering te brengen in de voortplanting of het voortbestaan van deze soort;
 - c) het onttrekken geschiedt om aan de behoeften van hen voor wie deze soort vanouds een gebruikelijk middel van bestaan vertegenwoordigt, te voldoen; of
 - d) bijzondere omstandigheden zulks vereisen;mits deze uitzonderingen, wat de aard ervan betreft, nauwkeurig zijn omschreven en beperkt blijven in ruimte en tijd en geen nadelige gevolgen hebben voor deze soort.
6. De Conferentie der Partijen kan de Partijen die Staten zijn die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort die in Bijlage I is vermeld, aanbevelen iedere andere maatregel te nemen die voor het voortbestaan van deze soort bevorderlijk wordt geacht.
7. De Partijen doen zo spoedig mogelijk het Secretariaat mededeling van iedere uitzondering, toegestaan krachtens het bepaalde in het vijfde lid van dit artikel.”

Bijlage II-soorten betreft migrerende soorten “waarvan de mate en aard van de bescherming niet-gunstig is en waarvoor, in verband met het behoud en het beheer

⁴⁷ Zie Proposal I/12 voor Appendix I-listing van de Europese steur:
https://www.cms.int/sites/default/files/document/I_12_Acipenser%20sturio_FRA_E_org_F.pdf:

ervan, internationale overeenkomsten moeten worden gesloten, alsmede de trekkende soorten waarvan de mate en de aard van de bescherming aanzienlijk gebaat zouden zijn bij de internationale samenwerking die uit een internationale overeenkomst zou voortvloeien.”⁴⁸ Artikel IV, paragrafen 3 en 4 leggen de betrokken Partijstaten een vergaande inspanningsverplichting op om voor deze soorten tot overeenkomsten te komen:

3. “De Partijen die Staten zijn die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van de trekkende soorten die in Bijlage II zijn vermeld, stellen, wanneer deze soorten hiermee gebaat zijn, alles in het werk overeenkomsten te sluiten. Zij dienen daarbij aan die soorten waarvan de mate en de aard van de bescherming niet-gunstig zijn, voorrang te verlenen.
4. De Partijen worden verzocht maatregelen te nemen ten einde overeenkomsten te sluiten voor een gedeelte van de populatie of een geografisch afgezonderd gedeelte van de populatie van een soort of een lager taxon van wilde dieren, waarvan een gedeelte periodiek één of meer landsgrenzen overschrijdt.”⁴⁹

2.2.2 *Resoluties onder het Verdrag van Bonn met betrekking tot de steur*

Na de toevoeging van de Europese steur aan Bijlage II in 1999 werd in 2002 door de Conferentie van Partijstaten (COP 7) Resolutie 7.7 aangenomen betreffende de ‘Implementation of Existing Agreements and Development of Future Agreements’.⁵⁰ Deze resolutie benadrukte in de preambule dat de ontwikkeling van overeenkomsten (inclusief MOUs) tot de belangrijkste instrumenten behoren om het verdrag uit te voeren en roept staten die tot het verspreidingsgebied van de steursoorten behoren dit instrument te gaan inzetten:

“Calls upon CMS Party Range States of sturgeons listed in CMS Appendices to take the lead to develop an appropriate CMS instrument on sturgeons.”⁵¹

Deze resolutie dringt ook aan op samenwerking, waaronder met het CITES verdragssysteem. Ondanks dit aandringen op de ontwikkeling van een dochterovereenkomst (of MOU) voor steursoorten is een dergelijk instrument nimmer tot stand gebracht. Recent heeft de Conferentie van Partijstaten (COP) met de aangenomen Resolutie 12.8 het belang van dergelijke overeenkomsten voor soorten in een ongunstige staat van instandhouding nogmaals benadrukt:

⁴⁸ Verdrag van Bonn, Artikel IV, para. 1.

⁴⁹ Artikel IV, paragraaf 3, Verdrag van Bonn.

⁵⁰ Resolutie 7.7, ‘Implementation of Existing Agreements and Development of Future Agreements’, aangenomen door COP 7 (Bonn, 18-24 September 2002), https://www.cms.int/sites/default/files/document/WATCH1_Inf04_CMS_Res7.7_E_0.pdf.

⁵¹ Resolutie 7.7, ‘Implementation of Existing Agreements and Development of Future Agreements’, aangenomen door COP 7 (Bonn, 2002), https://www.cms.int/sites/default/files/document/WATCH1_Inf04_CMS_Res7.7_E_0.pdf, para. 2(d)(i).

“*Convinced* of the desirability of concluding AGREEMENTS in accordance with Article IV, paragraph 3, and Article V of the Convention in those cases where the conservation status of specific migratory species would benefit from such AGREEMENTS.”

Ook in paragraaf 5 van dezelfde resolutie wordt dit onderstreept:

“*Stresses* the desirability of concluding AGREEMENTS in accordance with Article V of the Convention whenever such AGREEMENTS are needed because of the nature of the obligations to be undertaken by the Parties.”⁵²

De relatief recente Resolutie 12.8 omvat echter criteria voor de beoordeling van nieuwe overeenkomsten en deze criteria geven ook ruimte om te bezien of het doel (herstel van populaties in een gunstige staat van instandhouding) ook op een andere manier kan worden bereikt, waaronder bijvoorbeeld door middel van inzet van instrumenten buiten het systeem van het Verdrag van Bonn.⁵³ In het Duitse Actieplan voor de steur wordt hierover opgemerkt dat landen in dit verband prioriteit hebben gegeven aan de inzet voor de steur in het kader van het Verdrag van Bern:

“European countries such as France and Germany have given greater priority to utilising the Bern Convention [...], as an existing instrument which permits direct agreements to be made for the protection of the sturgeon in the European range, than to adopting new instruments under the CMS.”⁵⁴

Dit roept wel de vraag op of de aanpak onder het Verdrag van Bern voldoende effectief genoemd kan worden. Het eerste Actieplan voor de steursoorten onder het Verdrag van Bern is aangenomen in 2007 en hoewel dit plan tot diverse initiatieven heeft geleid constateert het Actieplan van 2018 geen herstel van de populaties:

“The conservation status of all sturgeon species in Europe has become highly critical without showing signs of recovery, indicating that previous action has not been successful. Several experts have claimed four main reasons for the insufficient implementation of existing action plans: lack of simplicity, lack of coordination and clear responsibility, lack of resources, lack of public and political awareness.”⁵⁵

Gesteld wordt vervolgens dat met deze zwakke punten rekening is gehouden bij de opstelling van het 2018-Actieplan, maar verdedigbaar is ook dat de aanpak tot op

⁵² Resolutie 12.8, ‘Implementation of Articles IV and V of the Convention’, COP 12 (Manilla, 2017).

⁵³ See Annex to the Resolution 12.8, ‘Criteria for Assessing Proposals for New Agreements’, paragraph (iv): “Absence of better remedies outside the CMS system
Proposals should compare the option of a CMS Agreement with alternative options outside the Convention’s mechanisms, and explain why a CMS Agreement is the best method of meeting the defined conservation need.”

⁵⁴ Zie J. Geßner, M. Tautenhahn, H. von Nordheim, en T. Borchers, ‘German Action Plan for the conservation and restoration of the European Sturgeon (*Acipenser sturio*)’, German Federal Agency for Nature Conservation (BfN), Bonn, 2010, http://awsassets.panda.org/downloads/5_2010_german_ap_a_sturio_germany_1.pdf, p. 35.

⁵⁵ Actieplan voor de steur, 2018, noot 2, p. 6.

heden - gebaseerd op 'soft-law' - een versterking behoeft door juridisch bindende afspraken te maken. Dit kan een argument vormen voor de ontwikkeling van een dochterovereenkomst onder het Verdrag van Bonn, conform de hierboven besproken oproepen in resoluties onder dit verdrag.

2.3 OSPAR Verdrag

2.3.1 Meest relevante verdragsbepalingen

In de Conventie inzake de bescherming van het mariene milieu van het Noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR Convention)⁵⁶ wordt "het vitale belang, voor alle volken, van het mariene milieu en van de daarvan levende flora en fauna" benadrukt en "de intrinsieke waarde van het mariene milieu" erkend.⁵⁷ Het verdrag wordt met de preambule beschreven als een "Verdrag, dat betrekking heeft op alle bronnen van verontreiniging van het mariene milieu en de nadelige gevolgen van menselijke activiteiten daarvoor, en dat uitgaat van het voorzorgsbeginsel en de regionale samenwerking versterkt."⁵⁸

Het verdrag verplicht de partijstaten er toe om "alle mogelijke maatregelen" te nemen "om de verontreiniging te voorkomen en te beëindigen" en om "alle noodzakelijke maatregelen" te nemen "om het zeegebied te beschermen tegen de nadelige gevolgen van menselijke activiteiten, ten einde de gezondheid van de mens te beschermen en mariene ecosystemen in stand te houden en, wanneer uitvoerbaar, aangetaste zeegebieden te herstellen."⁵⁹ Het verdrag is hiermee dus niet alleen gericht op bescherming van bestaande waarden maar mede op herstel van ecosystemen. Bijzonder is dat het verdrag de Partijstaten verplicht om het voorzorgsbeginsel toe te passen.⁶⁰

In 1998 werd een aanvullende Bijlage V bij het verdrag aangenomen inzake "de bescherming en het behoud van de ecosystemen en de biologische diversiteit van het zeegebied." Deze bijlage vormt een integraal onderdeel van het verdrag (en is dus juridisch bindend). Voor Nederland trad de bijlage in werking op 24 augustus 2001. Eén van de centrale verplichtingen onder deze bijlage betreft het nemen van de "necessary measures to protect and conserve the ecosystems and the biological diversity of the maritime area, and to restore, where practicable, marine areas which have been adversely affected."⁶¹

⁵⁶ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention), Parijs, 22 september 1992.

⁵⁷ OSPAR Verdrag, Preambule.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ OSPAR Verdrag, art. 2(1)(a).

⁶⁰ OSPAR Verdrag, art. 2(2)(a).

⁶¹ OSPAR Verdrag, Bijlage V, art. 2(a).

2.3.2 OSPAR lijst van bedreigde soorten en habitats

Bijlage V vormt de basis voor het maken en bijhouden van een lijst van soorten die bedreigd zijn en/of achteruitgaan:

“Since its adoption and coming into force the OSPAR Contracting Parties have worked together to determine a list of species and habitats that are considered to be under threat and/or in decline in the OSPAR Maritime Area. Species and habitats are nominated by Contracting Parties and evaluated, through case reports against the Texel/ Faial criteria (Agreement 2003-13). The result is the OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats, the OSPAR list, (Agreement 2008-6).”⁶²

Deze lijst⁶³ en de bescherming van deze soorten beoogt de bescherming onder andere bestaande regimes aan te vullen: “The list seeks to complement, but not duplicate, the work under the EC Habitats and Birds directives and measures under the Berne Convention, the Bonn Convention and the Ramsar Convention and other relevant instruments.”⁶⁴

Op deze lijst van soorten die bedreigd zijn en/of achteruit gaan staat sinds 2003 ook de Europese steur.⁶⁵ Aangegeven wordt dat de soort in regio's II en IV voorkomt en daar wordt bedreigd.⁶⁶ Voor alle soorten op de lijst heeft de OSPAR Commissie achtergronddocumenten ontwikkeld waarin wordt ingegaan op de verspreiding van de soort, bestaande bedreigingen en mogelijke maatregelen op OSPAR en partijstaat-niveau.

2.3.3 Achtergronddocument en OSPAR aanbeveling betreffende de steur

Een dergelijk achtergronddocument werd in 2009 voor de Europese steur ontwikkeld. Voor wat betreft de maatregelen die genomen zouden moeten worden, stelt dit document:

“Actions/measures for relevant Contracting Parties
Protected Areas: OSPAR Contracting Parties should identify and select appropriate areas for inclusion in the OSPAR MPA Network, protecting estuarine habitats (and riverine habitats – though not in the OSPAR Area), taking into consideration current sturgeon distribution and areas warranting possible future re-introduction.

⁶² OSPAR Commission, ‘2017-2025 Roadmap for the implementation of collective actions within the Recommendations for the protection and conservation of OSPAR listed Species and Habitats’, Information Document, https://www.ospar.org/site/assets/files/35421/posh_roadmap_info_doc.pdf, p.4.

⁶³ OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats, Reference Number: 2008-6.

⁶⁴ Zie <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/species-habitats>.

⁶⁵ OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats, Reference Number: 2008-6. Gebaseerd op ICES, ‘Review of evidence for justification for the proposed OSPAR priority list of threatened and declining species. Report of the Advisory Committee on Ecosystems’, ICES Co-operative Research Report No.262 (2003), 197-227.

⁶⁶ OSPAR Commission, ‘Case Reports for the OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats’, 2008, p.12.

Reintroduction: Depending on the availability of broodstock, Contracting Parties in whose territory *A. sturio* is considered native, should aim at establishing appropriate restocking programmes (as e.g. Germany is currently undertaking).⁶⁷

Deze achtergronddocumenten kunnen de basis vormen voor het aannemen van aanbevelingen door de OSPAR Commissie. Dit is ook het geval voor de Europese steur. Voor deze soort werd in 2014 OSPAR Recommendation 2014/1 aangenomen.⁶⁸ Het doel van deze aanbeveling is om de populatie van de Europese steur te beschermen en te laten herstellen. Hieronder is het deel van de aanbeveling dat betrekking heeft op aanbevolen actie van de partijstaten (individueel en gezamenlijk) in een tekstkader geplaatst.

OSPAR Recommendation 2014/1

[...]

3.1 Each Contracting Party should consider in Regions II and IV:

- a. the possibility to introduce legislation to protect the European sturgeon in all their life stages in Regions II and IV of the OSPAR maritime area;
- b. implementing the Action Plan for the conservation and restoration of the European sturgeon and the resulting National Action Plans adopted within the framework of the Bern Convention, by taking relevant conservation measures particularly in “key areas” and those other areas where significant numbers of this species still occur or are reintroduced;
- c. establishing information campaigns in accordance with the above National Action Plans, particularly addressing commercial and recreational fishermen and fisheries observers, about the identification, conservation and protection status of the European sturgeon. Such campaigns may serve the purpose of data collection on European sturgeon occurrence, including information about size and condition of the fish, location and date and further identify its critical habitats and incidental catches in order to reveal areas where this species still occurs;
- d. whether any of the key areas justify selection and designation as marine protected areas for the protection of relict populations of and critical habitats for the European sturgeon and whether such areas may become a component of the OSPAR network of marine protected areas;
- e. promoting monitoring of the European sturgeon within existing monitoring programmes;
- f. acting for the fulfillment of the purpose of this recommendation within the framework of relevant competent authorities;
- g. taking appropriate measures, drawing upon the actions and measures suggested in the background document (OSPAR publication 2009/417), to address the threats from:
 - (i) habitat alteration, such as construction of dams, dug channels and gravel extraction, having a direct effect on reproductive success;
 - (ii) poaching;
 - (iii) introduction of non-indigenous sturgeons from accidental release and intentional stocking.

3.2 Acting collectively within the framework of the OSPAR Commission, with the aim of promoting an ecosystem-based approach, Contracting Parties should:

- a. request the International Council for the Exploration of the Seas (ICES) to provide regular advice on the distribution, biology, conservation measures and research needs for this species;
- b. promote studies of the distribution and spatial dynamics of this species;
- c. develop and incorporate appropriate measures to mitigate habitat destruction (e.g. caused by maintenance dredging and sand and gravel extraction);

⁶⁷ OSPAR Commission, ‘Background Document for the Common sturgeon - *Acipenser sturio*’, prepared by the Coastal and Marine Nature Conservation Unit of the German Federal Agency for Nature Conservation (BfN) with input from the French Public agricultural and environmental research institute (Cemagref) and the French National Fisheries Committee (CNPMEM), 2009, p.12. Voor de achtergronddocumenten voor alle vissoorten op de OSPAR lijst, zie: <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/species-habitats/list-of-threatened-declining-species-habitats>

⁶⁸ OSPAR Recommendation 2014/1, noot 44.

- d. promote the inclusion of the European sturgeon as protected species in European and international biodiversity conventions, taking into account the OSPAR Regions for which threats and/or decline have been indicated in the OSPAR List of threatened and/or declining species and habitats (OSPAR Agreement 2008-6);
- e. in accordance with Article 4 of Annex V of the OSPAR Convention, or where coordination and cooperation with other international organisations and bodies is appropriate, draw the question of strengthening the protection of the European sturgeon to the attention of the authority or international body competent for that question, and encourage that authority or international body to take appropriate measures, drawing upon the actions and measures suggested in the background document (OSPAR publication 2009/417), to address the threats such as:
 - (i) bycatch in fisheries;
 - (ii) inappropriate handling and release methods resulting in low survival rates;where this is necessary for the conservation and recovery of the European sturgeon.

Hoewel recommendations volgens artikel 13(5) van het OSPAR-verdrag geen juridisch bindende werking hebben, geeft deze aanbeveling wel een inhoudelijk richting aan de wijze waarop partijstaten invulling kunnen geven aan de wel verplichtende bepalingen van het verdrag en in het bijzonder Bijlage V. Bovendien staat er een zekere politieke druk op uitvoering omdat het de bedoeling is dat partijstaten over de uitvoering rapporteren. Voor de onderhavige aanbeveling moest dit uiterlijk op 31 december 2016. De volgende rapportage moet voor 31 december 2019 worden ingezonden en daarna iedere zes jaar.⁶⁹

2.4 Verdrag inzake de bescherming van de Rijn (Rijnverdrag)⁷⁰

2.4.1 Meest relevante verdragsbepalingen

In 1999 tekenden de vijf rijnsoeverstaten (Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Zwitserland) en de EU het Rijnverdrag, welk verdrag voortbouwt op eerdere Rijnverdragen uit 1963 en 1976. De “Rijn” wordt in het Rijnverdrag 1999 ruim gedefinieerd en omvat bijvoorbeeld ook de IJssel en het IJsselmeer.⁷¹ Het verdrag werd afgesloten ten behoeve van een groot aantal doelen, waaronder “duurzame ontwikkeling van het ecosysteem van de Rijn”, het “veiligstellen van het gebruik van Rijnwater voor de drinkwatervoorziening”, de “verbetering van de sedimentkwaliteit ten behoeve van het zonder schade storten of verspreiden van baggerspecie”; “geïntegreerde voorzorgsmaatregelen en beschermingsmaatregelen tegen hoogwater met inachtneming van de ecologische randvoorwaarden”, en “vermindering van de belasting van de Noordzee afgestemd op de andere maatregelen ter bescherming van dit zeegebied”.⁷² Onder het doel van duurzame ontwikkeling valt volgens het verdrag ook expliciet “bescherming van populaties van organismen en

⁶⁹ OSPAR Recommendation 2014/1, noot 44, para. 5.1. Een format voor rapportage is aan het eind van de aanbeveling opgenomen.

⁷⁰ Verdrag inzake de bescherming van de Rijn, 12 april 1999, https://www.iks.org/fileadmin/user_upload/Dokumente_nl/Verdrag_inzake_de_bescherming_van_de_Rijn_12.04.99_ondertekend.pdf. Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Zwitserland en de EU zijn partij bij dit verdrag.

⁷¹ Art. 1, lid 1 Rijnverdrag.

⁷² Art. 3 Rijnverdrag.

van de soortendiversiteit, alsmede vermindering van de belasting van organismen met schadelijke stoffen”.⁷³

Artikel 4 maakt duidelijk dat de partijstaten zich bij het streven naar bovengenoemde doelen laten leiden door een aantal nader genoemde milieubeginselen, waaronder het voorzorgbeginsel. Artikel 5 omvat een aantal inhoudelijke verplichtingen die de partijstaten zijn aangegaan ten behoeve van de realisatie van deze doelen. Veel van deze verplichtingen hebben betrekking op het voorkomen van verontreiniging, het elkaar informeren van maatregelen en eventuele ongevallen, e.d. Het vijfde lid van dit artikel bepaalt dat de partijstaten de voor hun grondgebied vereiste maatregelen nemen “voor de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Commissie” (de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn; zie hierna). Hieraan zijn ook rapportageverplichtingen gekoppeld en een plicht tot melding van problemen bij de uitvoering (art. 11, leden 3 en 4).

Ten behoeve van het realiseren van de doelstellingen van het verdrag is in 2001 door de Ministersconferentie het Programma voor de Duurzame Ontwikkeling van de Rijn vastgesteld, veelal kortweg ‘Rijn 2020’ genoemd.⁷⁴ Dit plan volgde het Rijnactieprogramma 1987-2000 op.⁷⁵ Uitvoering van het verdrag, het Rijn 2020 en de overeenkomen maatregelen hangt direct samen met (en geeft deels invulling aan) de implementatie van diverse EU richtlijnen, waaronder de Kaderrichtlijn Water, de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en de Habitatrichtlijn. Ook ten aanzien van het herstel van vispopulaties in de Rijn door onder meer migratieverbeteringen en de verbetering van de kwaliteit van het Rijnwater wordt de directe relatie met deze richtlijnen benadrukt.⁷⁶ Onderdelen van de plannen en maatregelen komen dan ook terug in bijvoorbeeld het Stroomgebiedbeheerplan voor de Rijn.⁷⁷

2.4.2 *Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR)*

Het Verdrag vormt het fundament van een zich voortdurend ontwikkelend systeem doordat de partijstaten samenwerken binnen de bij artikel 6 ingestelde Commissie. Deze Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR), bestaat uit delegaties van de partijstaten en wordt bij toerbeurt voor een periode van drie jaar door één van de partijstaten voorgezeten.⁷⁸ De taken van de ICBR zijn beschreven in artikel 8, waarbij het onder meer gaat om (ad a.) het voorbereiden van meetprogramma’s en onderzoeken en (ad. b) het opstellen van voorstellen “voor afzonderlijke maatregelen en actieprogramma's.” Dergelijke voorstellen voor maatregelen kan de ICBR alleen aannemen met eenparigheid van stemmen, hoewel er

⁷³ Art. 3, lid 1, onder b) Rijnverdrag.

⁷⁴ Rijnministersconferentie 2001, ‘Rijn 2020’, Koblenz, 2001, https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/DKDM/Dokumente/Fachberichte/NL/rp_NL_0116.pdf.

⁷⁵ Zie <https://www.iksr.org/nl/icbr/rijn-2020/>.

⁷⁶ Zie o.a. Vijftiende Rijnministersconferentie Ministerieel communiqué, Bazel, 28 oktober 2013, https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/Dokumente_nl/Communiqu/NL_Ministerkonferenz.pdf

⁷⁷ ICBR, ‘Internationaal gecoördineerd stroomgebiedbeheerplan 2015 van het internationaal stroomgebied- district Rijn’, Koblenz, 2015.

⁷⁸ Art. 7 Rijnverdrag.

op grond van artikel 10 één stemonthouding mag zijn wanneer deze niet afkomstig is van de EU. Artikel 11, lid 1 bepaalt vervolgens dat de ICBR deze besluiten over maatregelen vormgeeft als “aanbevelingen aan de Verdragspartijen” en dat de “tenuitvoerlegging geschiedt overeenkomstig het nationale recht van de Verdragspartijen.”

2.4.3 ICBR, migrerende vissoorten en de Europese steur

Het herstel van migrerende vissoorten krijgt al lange tijd aandacht binnen het stelsel van het Rijnverdrag, waarbij bijzondere aandacht bestaat voor het wegnemen van migratiebelemmeringen en herstel van bepaalde soorten (bijv. de zalm en de paling). Rijn 2020 formuleert als één van de doelstellingen:

“Waar het de verbetering van het ecosysteem Rijn betreft, dienen het vroegere netwerk van voor de Rijn zo kenmerkende biotopen (biotoopketen), de ecologische passeerbaarheid (stroomop- en stroomafwaarts gerichte migratie) van de Rijn van het Meer van Konstanz tot de Noordzee, alsmede de passeerbaarheid van de zijrivieren die deel uitmaken van het trekvisprogramma, te worden hersteld.”⁷⁹

Als maatregelen voor dit doel formuleert Rijn 2020:

- “Het herstel van de ecologische passeerbaarheid (stroomop- en stroomafwaarts gerichte migratie) van de zijrivieren die deel uitmaken van het trek- visprogramma, bijv. met behulp van bypasses of migratievoorzieningen, of eventueel door het afbreken van niet meer in gebruik zijnde stuwen” en
- “Het beschermen van intacte paaigebieden en habitats voor jonge vissen, alsmede het revitaliseren van geschikte leefgebieden voor vissen in de zijrivieren die deel uitmaken van het trekvisprogramma.”⁸⁰

In 2009 werd een masterplan inzake vismigratie vastgesteld⁸¹ dat in 2018 is vervangen door het ICBR Master Plan Migratory Fish Rhine 2018.⁸² De aandacht in deze plannen gaat in sterke mate uit naar soorten als de zalm en paling, maar benadrukt wordt wel dat van deze aandacht andere migrerende vissoorten meeprofiteren:

“The long-distance migratory fish mentioned in the Master Plan, such as salmon and eel represent all migrating fish species, including endangered species according to IUCN and species exclusively migrating in inland waters (potamodromous species).”⁸³

⁷⁹ Rijn 2020, p. 6.

⁸⁰ Idem, p. 13, maatregelen 20 en 21.

⁸¹ ICBR, ‘Master Plan Migratory Fish Rhine’, ICPR report no. 179’, Koblenz, 2009, https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/DKDM/Dokumente/Fachberichte/EN/rp_En_0179.pdf.

⁸² ICBR, ‘Master Plan Migratory Fish Rhine 2018 – an update of the Master Plan 2009’, Koblenz 2018, https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/DKDM/Dokumente/Fachberichte/EN/rp_En_0247.pdf.

⁸³ Idem., p. 5.

Dit meeprofiteren is vanzelfsprekend alleen mogelijk voor soorten die vergelijkbare eisen aan het leefmilieu stellen en ook daadwerkelijk (weer) voorkomen in de Rijn. Onderzoeken en ICBR documentatie – waaronder het 2009 masterplan - geven aan dat alle soorten die ooit in de Rijn voorkwamen weer in de Rijn zijn aangetroffen, maar daarbij wordt de Europese steur als de enige uitzondering genoemd.⁸⁴ Gezien de doelstellingen van het Rijnverdrag, de hierboven besproken beschermde status van de steur onder andere verdragen en de relaties met de Kaderrichtlijn Water en Kaderrichtlijn Mariene Strategie, ligt het voor de hand om de steur daarom bijzondere aandacht te geven.

Die aandacht voor de steur binnen het Rijnverdragsysteem lijkt echter uiterst beperkt te zijn. De verklaring van de Rijnministersconferentie van 1994 (onder het vorige Rijnverdrag) bevatte één van de weinige voornemens ten aanzien van de steur: “The Ministers in charge of the protection of the Rhine and the representative of the European Commission advocate the financing and implementation of appropriate measures, such as are listed, though not exhaustively, in annexes I and II.” Annex I kende als laatste component: “Studies on the return of the sturgeon (*Acipenser sturio*).” Daarna is het wat betreft de steur echter weer lange tijd stil. Waar het 2009 masterplan voor trekvisserij geen aandacht besteedt aan de steur (behalve één opmerking dat de soort niet meer in de Rijn voorkomt), kent het 2018 masterplan een afzonderlijke paragraaf met informatie over de steur. Daarbij gaat het echter niet om beleidsvoornemens maar vooral om een korte beschrijving van het project tot experimentele herintroductie van het WNF, ARK Natuurontwikkeling en Sportvisserij Nederland. Daarbij wordt slechts opgemerkt dat de ICBR informatie over dit project zal blijven verzamelen, maar zonder eigen ambities te formuleren.⁸⁵

2.4.4 *Relatie met het Verdrag van Bern*

De discussies hierboven maken duidelijk dat in de andere verdragssystemen meer aandacht voor de Europese steur bestaat dan in het systeem van het Rijnverdrag. Ook worden hierbij dwarsverbanden gelegd. Zo roept OSPAR Recommendation 2014/1 op tot uitvoering van het Actieplan voor steuren onder het Verdrag van Bern. In dit verband is relevant dat alle partijstaten bij het Rijnverdrag ook partijstaat bij het Verdrag van Bern zijn. Wanneer de Rijn geschikt is voor herintroductie en het treffen van andere maatregelen die in het Actieplan onder Bern worden aanbevolen, dan mag gesteld worden dat de Rijnsoeverstaten een bijzondere verantwoordelijkheid dragen om tot uitvoering van het Actieplan voor de Rijn te komen. Het ontbreken van actie binnen het Rijnverdragsysteem staat met deze bijzondere verantwoordelijkheid op gespannen voet.

⁸⁴ Master Plan Migratory Fish Rhine 2009, p. 5.

⁸⁵ Idem., p.60.

2.5 *EU Habitatrichtlijn*⁸⁶

2.5.1 *Soortenbescherming*

De steur staat op zowel Bijlage II als bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Met een vermelding op Bijlage IV is het specifieke en strikte soortenbeschermingsrecht van deze richtlijn ook op de steur van toepassing. Artikel 12 van de Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen

“voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

- a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;
- b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;
- c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;
- d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.”⁸⁷

Zoals in paragraaf 3 nader zal worden toegelicht, gelden deze verboden voor ieder individu van een Bijlage IV-soort binnen zijn natuurlijk leefgebied. Daarnaast moeten de lidstaten ook “het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens” van de betreffende soorten verbieden.⁸⁸ De lidstaten zijn voorts verplicht om een systeem in te stellen “van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, genoemd in bijlage IV, letter a)”,⁸⁹ een relevante bepaling voor de steur gezien het risico op het vangen van steuren door de beroepsvisserij. Dit artikellid verplicht ook tot onderzoek of het treffen van maatregelen: “In het licht van de verkregen gegevens verrichten de Lid-Staten de verdere onderzoekwerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten.”⁹⁰

Deze verbods- en gebodsbepalingen zijn tamelijk vergelijkbaar met de hierboven al genoemde verbodsbepalingen van artikel 6 van het Verdrag van Bern en evenals dit verdrag kent ook de Habitatrichtlijn de mogelijkheid om onder strikte voorwaarden uitzonderingen op deze verbodsbepalingen toe te staan.

De steur heeft ook binnen de groep van habitatrichtlijnsoorten de status van ‘prioritaire soort’. Volgens artikel 1, onder h) gaat het hierbij om soorten “voor welke instandhouding de Gemeenschap bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het in artikel 2

⁸⁶ De beschrijving in deze sub-paragraaf is deels gebaseerd op Kees Bastmeijer, ‘Natura 2000 en zoute en zilte natuur in Nederland – de ruimte voor dynamische en veerkrachtige ecosystemen’, *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht* 2 (2017), nr. 8, 256-271.

⁸⁷ Artikel 12, eerste lid, Habitatrichtlijn.

⁸⁸ Artikel 12, tweede lid, Habitatrichtlijn.

⁸⁹ Artikel 12, vierde lid, Habitatrichtlijn.

⁹⁰ Idem.

bedoelde grondgebied ligt.”⁹¹ Deze soorten vragen extra zorg zoals ook wordt verwoord in de preambule van de richtlijn:

“Overwegende dat het noodzakelijk is bepaalde typen natuurlijke habitats en bepaalde soorten wegens de bedreigingen waaraan zij zijn blootgesteld, als prioritair aan te merken, ten einde een snelle tenuitvoerlegging van maatregelen voor hun instandhouding te bevorderen.”⁹²

Actieve beschermingsmaatregelen kunnen onder meer gerealiseerd worden door het EU LIFE programma. Een belangrijk project in dit verband betrof het project “Restoration of the sturgeon *Acipenser sturio*” betreffende de herintroductie van ongeveer 9000 kleine (poot)steurtjes in de Dordogne en de Gironne rivieren.⁹³

2.5.2 Gebiedenbeschermingsrecht (Natura 2000)

De vermelding van de steur op Bijlage II van de richtlijn betekent dat een lidstaat waar de steur voorkomt ook Natura 2000-gebieden moet aanmelden en aanwijzen. Voor deze gebieden geldt het strikte beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De selectie en aanwijzing van gebieden moet gebaseerd zijn op uitsluitend ecologische criteria die zijn vastgelegd in de richtlijnen en nader zijn uitgewerkt door lidstaten en de Europese Commissie. In 2012 is daarbij door de Europese Commissie nog wat scherper verwoord dat een gebied moet worden aangewezen en beschermd voor alle Natura 2000-waarden die in een gebied in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen.⁹⁴

Om het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden, in het bijzonder de verschillende componenten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, goed te laten functioneren, is het noodzakelijk om voor ieder Natura 2000-gebied instandhoudingsdoelstellingen te formuleren. In antwoord op een vraag van de Nederlandse Minister van Economische Zaken heeft de Europese Commissie helder gemaakt dat deze doelstellingen eveneens betrekking moeten hebben op alle Natura 2000-waarden (bijlage I Hrl-habitats en bijlage II Hrl-soorten) die in het gebied in meer dan verwaarloosbare mate voorkomen.⁹⁵ Wel kunnen bij de formulering van de doelstellingen prioriteiten worden gesteld.

⁹¹ Artikel 1, onder h) Habitatrichtlijn. Artikel 6, lid 4, laatste volzin

⁹² Preambule Habitatrichtlijn.

⁹³ LIFE94 NAT/F/000862, ‘Restoration of the sturgeon *Acipenser sturio*’, http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=495&docType=pdf.

⁹⁴ Europese Commissie, ‘Commission Note on the Designation of Special Areas of Conservation’, Final, 14 mei 2012, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note_EN.pdf, p. 4.

⁹⁵ Brief Nicola Notaro, Head of Unit ENV.B.3 of the European Commission, Brussel, 18 november 2015, ENV.B.3/NN/sp Ares (2015), p. 3. Zie ook A.S. Adams, Ch.W. Backes, en A. Drahmman, ‘Een betere implementatie van de VHR in Nederland: Bevindingen van experts’, Den Haag, 2017, p. 22-23.

De instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden vormen het ‘juridisch hart’ van het Natura 2000-regime. Zo moeten de instandhoudingsmaatregelen die op grond van artikel 6, eerste lid, getroffen moeten worden gericht zijn op het realiseren van deze gebiedsdoelstellingen. Ook het verbod van verslechtering en significante verstoring, neergelegd in artikel 6, tweede lid, moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Dit is helder verwoord door de Advocaat-Generaal van het Hof van Justitie van de EU, mw. Kokott, in zaak C-241/08 (2009):

“Bijgevolg moet ook van een verslechtering van de kwaliteit van habitats in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn worden uitgegaan, wanneer de instandhoudingsdoeleinden van het betrokken beschermingsgebied worden aangetast.”⁹⁶

Eenzelfde redenering is aan de orde bij de toetsing van plannen en projecten op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

“Op grond van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43 moet een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen, worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied.”⁹⁷

Wanneer dergelijke significante gevolgen niet zijn uitgesloten, mag voor het plan of project geen goedkeuring worden afgegeven. Artikel 6, lid 4, maakt uitzonderingen op deze regel mogelijk maar alleen onder strikte voorwaarden: de inbreuk moet nodig zijn vanwege door de richtlijn erkende belangen, er mogen geen andere bevredigende oplossingen bestaan en het streven om de soort of habitatype in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden mag niet worden gefrustreerd. Deze voorwaarden worden nog verder aangescherpt wanneer een Natura 2000-gebied mede is aangewezen voor de steur en negatieve effecten voor deze soort niet zijn uitgesloten. Dit heeft te maken met de status van de steur als ‘prioritaire soort’ (in bijlage II is de steur gemarkeerd met een *):

“Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”⁹⁸

⁹⁶ Conclusie AG Kokott in zaak C-241/08, Com. vs Frankrijk, 25 juni 2009, para. 24.

⁹⁷ HvJEU, zaak C-127/02 (Waddenzee). 4 september 2004, antwoord op vraag 3b).

⁹⁸ Artikel 6, lid 4, laatste volzin, Habitatrichtlijn.

2.5.3 *Focus op bestaande natuurwaarden*

Voor de discussie over de juridische status van de steur onder de Habitatrichtlijn is het belangrijk om op te merken dat zowel de soortenbeschermingsbepalingen als het Natura 2000-regime sterk uitgaan van bestaande natuurwaarden. In algemene zin zijn de verbodsbepalingen van artikel 12 alleen van toepassing wanneer individuele exemplaren van een Bijlage IV soort in een lidstaat voorkomen. Dit is alleen anders voor de verbodsbepalingen die betrekking hebben op het in bezit hebben of de handel (zie §4). Ook Natura 2000-gebieden moeten worden aangemeld en aangewezen voor in de lidstaat voorkomende Bijlage II soorten. Zoals hierboven is opgemerkt kan het herstel van populaties ook juist actieve herstelmaatregelen vereisen. Een discussie is zeker ook mogelijk over de vraag of de verplichting tot het aanwijzen van gebieden niet ook betrekking zou kunnen of moeten hebben op gebieden met potentie voor herstel, zonder dat de te herstellen waarden al in het gebied aanwezig zijn. Vooralsnog heeft deze discussie echter nog weinig aandacht gekregen en wordt vooral gekeken naar bestaande natuurwaarden.

Met de sterke focus op bestaande natuurwaarden wordt dus veel belang gehecht aan de vraag wanneer of vanaf welk moment een soort dan precies in een lidstaat ‘voorkomt’. In paragrafen 3 en 4 wordt hierop nader ingegaan met specifieke aandacht voor Nederland en de steur.

2.5.4 *Toezicht op naleving en voortgangrapportages*

Naast de relatief strikte juridische bescherming kent het EU natuurbeschermingsrecht – bezien vanuit het belang van de natuur - nog enkele sterke punten. Daarbij gaat het onder meer om de rol van de Europese Commissie als ‘watch dog’ van de naleving van het Europese recht door Lidstaten. Indien de Commissie niet tevreden is over een goede naleving van bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn, dan kan zij – wanneer het geschil niet door overleg kan worden opgelost – naar het Hof van Justitie van de EU. Uitspraken van het Hof zijn juridisch bindend en wanneer uitspraken niet worden nageleefd kan het Hof zelfs hoge dwangsommen opleggen.

Daarnaast kent het EU natuurbeschermingsrecht een relatief (vergeleken met veel verdragen) uitgewerkt rapportagesysteem. Dit systeem wordt hier niet in detail besproken,⁹⁹ maar de optelsom van vijfjaarlijkse rapportages van Lidstaten maakt het voor de Europese Commissie mogelijk om een overzicht te krijgen van de staat van instandhouding van Europees belangrijke habitat typen en soorten. Dit inzicht is van wezenlijk belang om te monitoren of de EU goed op weg is om de doelen van de relevante richtlijnen en achterliggende verdragen (bijv. Verdrag van Bern) te realiseren. Voor wat betreft het doel van de Habitatrichtlijn – het in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van alle habitat typen en soorten van communautair belang – is helder dat er nog enorm veel huiswerk door de Lidstaten verricht moet worden en dat geldt in zeer sterk mate voor de diverse steursoorten.

⁹⁹ Zie artikel 17 van de Habitatrichtlijn en artikel 12 van de Vogelrichtlijn.

Zoals in de onderstaande figuur is weergegeven, bevestigde de rapportage ten aanzien van de periode 2007-2012 dat nagenoeg alle steursoorten binnen de relevante biogeografische regio's in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeren.

Legend: FV Favourable XX Unknown U1 Unfavourable-Inadequate U2 Unfavourable-Bad

Current selection: 2007-2012, Fish, overall assessment.

Species	Regions												
	ALP	ATL	BLS	BOR	CON	MAC	MED	PAN	STE	MATL	MBAL	MBLS	MMAC
<i>Acipenser gueldenstaedtii</i>			U2		U2				U2				
<i>Acipenser naccarii</i>					U2		XX						
<i>Acipenser nudiiventris</i>					U2								
<i>Acipenser oxyrinchus</i>					U2								
<i>Acipenser ruthenus</i>	U1				U2			U1	U2				
<i>Acipenser stellatus</i>			U2		U2		U2		U2				
<i>Acipenser sturio</i>		U2			XX		U2			U2			
<i>Huso huso</i>			U2		U2				U2				

Figuur 3: Overzicht staat van instandhouding op grond van rapportages onder de Habitatrictlijn voor de periode 2007-2012.¹⁰⁰

2.6 Onderlinge relaties tussen beschermingsregimes

In algemene zin gelden alle bovenbeschreven regimes naast elkaar omdat Nederland in al deze rechtssystemen verplichtingen is aangegaan. Onderlinge tegenstrijdigheden moeten dan ook bij het aangaan van dergelijke verplichtingen worden voorkomen. Zowel voor het soortenbeschermings- als het gebiedenbeschermingsrecht, wordt aangenomen dat de natuurbeschermingsverdragen in Nederland geïmplementeerd worden door de omzetting van het EU natuurbeschermingsrecht (Vogelrichtlijn en Habitatrictlijn) in de Nederlandse wetgeving en de uitvoering van deze wetgeving. Zo kennen de Nederlandse Ramsar-gebieden (wetlands van internationale betekenis), aangewezen onder het Verdrag van Ramsar (Wetlandsconvention), bijvoorbeeld allemaal een Natura 2000 status. Deze benadering om de verdragen te implementeren via het EU natuurbeschermingsrecht is logisch omdat de verdragen veelal algemene bepalingen kennen dan de richtlijnen. Bedacht moet echter ook worden dat de EU zelf partij is bij verdragen (zoals bijvoorbeeld het Verdrag van Bern) en dat de richtlijnen dus ook een implementatie inhouden van de EU-verplichtingen onder deze verdragen.

Toch is het belangrijk om bij de bespreking van verplichtingen van Nederland op specifieke onderwerpen een doorkijkje te blijven maken naar de verdragssystemen. Zo maakt de bovenstaande bespreking bijvoorbeeld helder dat binnen de EU (nog) geen actieplan voor de steur is ontwikkeld, terwijl dat wel is gebeurd onder het

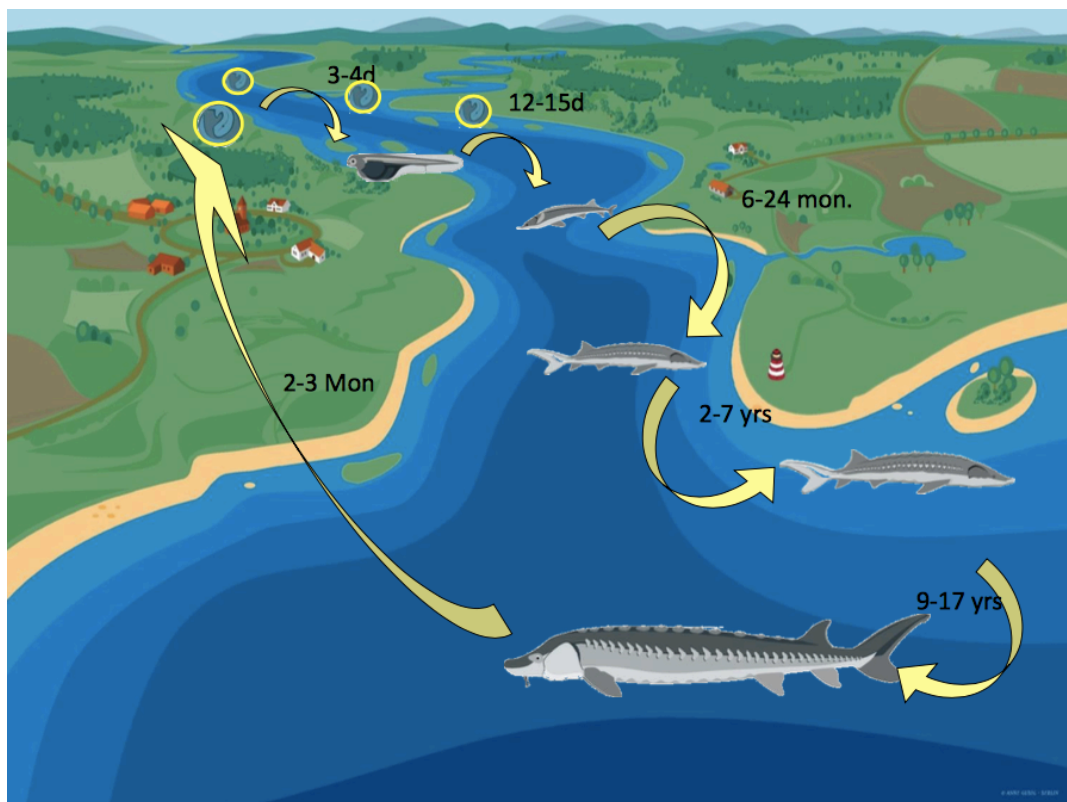
¹⁰⁰ Figuur overgenomen uit: Raimund MAIR et al. (European Commission, DG Environment), 'EU environmental policy framework relevant for sturgeon conservation', Presentation at the European Sturgeon Conference, Wenen, 9-10 July 2018, https://danubis.icpdr.org/sites/default/files/docs/TOP_2_4_MAIR_European_Sturgeon_Conference_09_072018.pdf.

Verdrag van Bern. Dit actieplan vormt echter ook een belangrijke invulling van de verplichtingen voor de steur als prioritaire soort onder de Habitatrichtlijn. Hieronder wordt daarom het accent gelegd op de relevantie van de Habitatrichtlijn voor de steur, toespitst op de huidige situatie in Nederland, maar met oog voor de specifieke verplichtingen en uitwerkingen daarvan onder verdragen indien deze voor specifieke onderwerpen iets toe te voegen hebben.

3. Nederland en de steur: consequenties van de juridische regimes vóór herintroductie

3.1 Vooraf: Nederland, de steur en het begrip ‘voorkomen’ en ‘uitgestorven’

Voor het achterhalen van de meer precieze betekenis en relevantie van de hierboven besproken juridische regimes is het belangrijk om de levensloop van de Europese steur te begrijpen. Deze levensloop is kenmerkend voor een anadrome vissoort en wordt samengevat in figuur 4: de jonge steuren kruipen uit het ei in de stroomopwaarts gelegen paaigebieden, waarna zij periodes in verschillende gebieden stroomafwaarts opgroeien, om uiteindelijk via de delta en kustzone naar de oceaan te zwemmen waar de dieren volwassen worden. Wanneer de dieren geslachtsrijp zijn zoeken zij weer de paaigebieden op om eitjes af te zetten. Bij een steur is dat veelal pas na 10 jaar of het geval, waarmee de soort een langzame reproductiecyclus kent. Figuur 4 geeft de ecologisch reguliere duur van het verblijf in gebieden aan, maar die duur hangt mede af van de kwaliteit van die gebieden. Wanneer die geschiktheid beperkt is zal de ‘doortrek’ naar de volgende gebieden sneller verlopen¹⁰¹ (al leidt dit niet tot het eerder bezoeken van de paaigebieden).

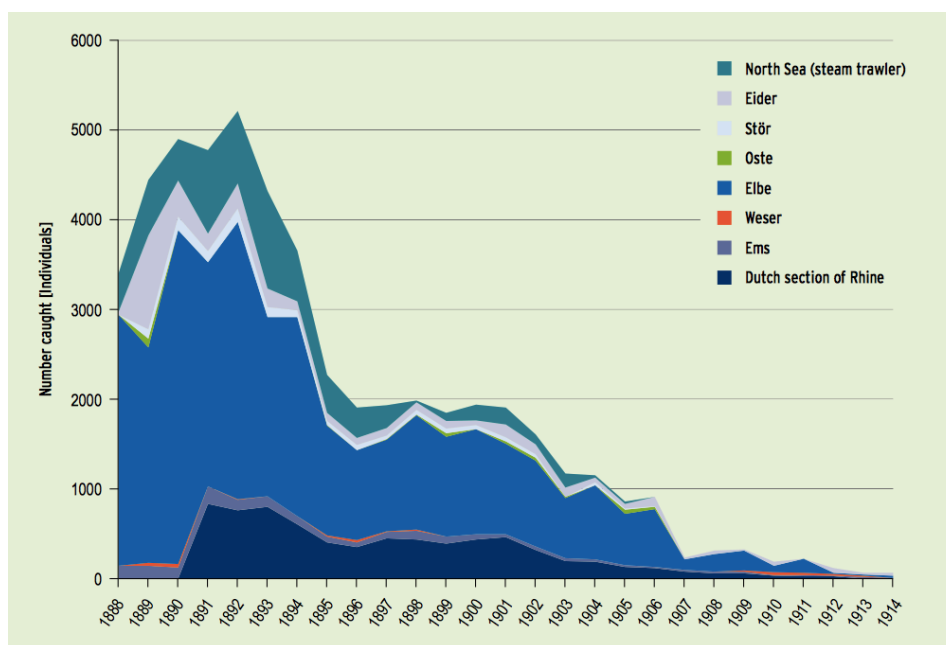


Figuur 4: levensloop Europese steur. Bron: T. Friedrich, et al, ‘Towards a Pan-European Action Plan for Sturgeons’, presentatie 2018.¹⁰²

¹⁰¹ Interview Bram Houben, maart 2019.

¹⁰² T. Friedrich, J. Gessner, R. Reinartz (WSCS), and B. Striebel-Greiter (WWF), Towards a Pan-European Action Plan for Sturgeons – presentatie 2018, beschikbaar via: https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808fdd8c.

Aangenomen wordt dat rond 1900 de steur al deze fasen doorliep in de Rijn, uitmondend in de Noordzee: “Rond 1900 gebruikte de Atlantische steur nog alle grote Atlantische riviersystemen, waaronder de Rijn en Rijntakken, om zich voort te planten.”¹⁰³ Over de precieze locaties van deze paaigebieden is echter zeer weinig bekend maar begin twintigste eeuw werden nog relatief kleine steuren in de grote rivieren aangetroffen.¹⁰⁴ Hoelang steuren na 1900 nog paaigebieden van de Rijn hebben gebruikt is niet duidelijk. Duidelijk is wel dat er begin twintigste eeuw nog enkele honderden steuren, afkomstig van het Rijnsysteem, op de Noordzee werden gevangen (zie figuur 5).



Figuur 5: Vangsten van de Europese steur op de Noordzee 1888-1914. Bron: German Action Plan for the conservation and restoration of the European Sturgeon (*Acipenser sturio*), German Federal Agency for Nature Conservation (BfN), Bonn, 2010,¹⁰⁵ gebaseerd op R. Demoll en H.N. Maier, Handbuch der Binnenfischerei Mitteleuropas, Band III B. Schweizerbart'sche Verlagsbuch-handlung Stuttgart, 1940.

Begin jaren '50 werd de laatste steur in een Nederlandse rivier gevangen in de Waal bij Tiel.¹⁰⁶ Daarom wordt veelal aangenomen dat de steur vanaf begin jaren '50 in de

¹⁰³ Bram Houben, 'Een nieuwe kans voor de steur', *Visionair*, december 2011, 10-13, p.10.

¹⁰⁴ Zie met name S.J. de Groot, 'Herstel van riviertrekvisseren in de Rijn een realiteit? 6. De Steur', *De Levende Natuur* 93 (1)(1992), 14-18, en – citerend uit De Groot - Jan Kranenbarg en Frank Spikmans, 'Achtergronddocument Rode Lijst Vissen 2011', Stichting Ravon, Nijmegen, 2013, <https://www.ravon.nl/Portals/2/Bestanden/Publicaties/Rapporten/2010.001.pdf>, p.49.

¹⁰⁵ Zie Geßner et al., 'German Action Plan for the conservation and restoration of the European Sturgeon (*Acipenser sturio*)', noot 54, p.18: "The last population is at an extremely low level, mainly present in French waters, with some adult and sub- adult individuals observed from time to time in the United Kingdom, Belgium and the Netherlands."

¹⁰⁶ Idem.

Nederlandse riviersystemen is uitgestorven.¹⁰⁷ Daarmee wordt in veel beleidsdocumenten, monitoringsrapportages en achtergronddocumenten voor Rode Lijsten de steur ook voor heel Nederland als ‘verdwenen’ soort aangemerkt.¹⁰⁸

Tijdens de afgelopen decennia hebben beroepsvissers echter met enige regelmaat een exemplaar van de Europese steur in de Noordzee gevangen.¹⁰⁹ Hierbij gaat het onder meer om exemplaren die afkomstig zijn uit de enige Europese wilde populatie steuren in de Franse Gironde delta.¹¹⁰ Een steur die op 12 februari 2007 voor de kust van België werd gevangen was inderdaad gemerkt in de Gironde.¹¹¹ De meest recente vangst betreft een steur die op 19 december 2015 nabij de Zeelandbrug werd gevangen.¹¹² (Voor het levend terugzetten van dit exemplaar ontving de Nederlandse schipper de eerste steurenvlag en 100 euro beloning, een initiatief van het WNF, ARK Natuurontwikkeling en Sportvisserij Nederland.)¹¹³

Hiermee kan een discussie bestaan of de soort echt geheel uit Nederland is verdwenen. Verdedigbaar is dat de Nederlandse kustwateren daarmee tot het verspreidingsgebied van de Gironne zijn blijven behoren. Ook de OSPAR Commissie beschouwt de Noordzee als onderdeel van het verspreidingsgebied van de Europese steur: “Today the Atlantic population in the OSPAR Maritime Area is centred on the River Gironde in France and, during the marine parts of its life history, in the Bay of

¹⁰⁷ Zie o.a. Compendium voor de Leefomgeving, <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1275-omvang-van-de-nederlandse-sportvisserij>: “De steur was in de jaren '50 uitgestorven door de slechte waterkwaliteit en overbevissing.”

¹⁰⁸ Zie bijvoorbeeld het Compendium voor de Leefomgeving, <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1557-trekvisseren-van-de-habitatrichtlijn>; O.G. Bos, E.M. Dijkman, J. Cremer, ‘Gegevens voor aanmelding van mariene Habitatrichtlijngebieden: Doggersbank, Klaverbank, Noordzeekustzone, Vlake van de Raan’, Wageningen Imares, Rapport C081/08, 18 november 2008, p. 26; Jan Kranenburg en Frank Spikmans, ‘Achtergronddocument Rode Lijst Vissen 2011’, Stichting Ravon, Nijmegen, 2013, <https://www.ravon.nl/Portals/2/Bestanden/Publicaties/Rapporten/2010.001.pdf>, p. 30 en 34. Zie ook OSPAR Commission, ‘Case Reports for the OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats’, 2008, p.63: “The common sturgeon is now extinct in a number of its former spawning rivers including the Elbe and the Rhine. Only two clusters remain centred on the Gironde-Garonne-Dordogne basin in France, and in the Rioni basin in Georgia (Rochard et al., 1990) (Figure A.).”

¹⁰⁹ Zie Geßner et al., ‘German Action Plan for the conservation and restoration of the European Sturgeon (*Acipenser sturio*)’, noot 54, p.18: “The last population is at an extremely low level, mainly present in French waters, with some adult and sub- adult individuals observed from time to time in the United Kingdom, Belgium and the Netherlands.” Zie ook Vis & Water Magazine 4(2), oktober 2004 (special over de steur), <https://siebe245.home.xs4all.nl/projecten/OVBspecialsteur.pdf> (geen pag.nummering): “In 1992 werd nog een in de Noordzee gevangen steur van de Franse Gironde populatie aangeboden aan het koningshuis.”

¹¹⁰ Zie onder meer het voorstel voor Appendix I-listing van de Europese steur: ‘Proposal for the inclusion of species on the appendices of the convention on the conservation of migratory species of wild animals’, https://www.cms.int/sites/default/files/document/I_12_Acipenser%20sturio_FRA_E_org_F.pdf: “Some fish from Gironde, who were marked in the last twenty years, have been captured in the Irish Sea, the North Sea to the north of Denmark and at the entrance to the Baltic Sea (Ninua, 1976; Elie coord., 1997).”

¹¹¹ J. Freyhof and E. Brooks, ‘European Red List of Freshwater Fishes’, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, p.8.

¹¹² Steurenvlag voor vangstmelding vissers, Haringvliet nieuws, 15 maart 2019, <https://www.haringvliet.nu/nieuws/steurenvlag-voor-vangstmelding-vissers>.

¹¹³ Idem.

Biscay the Bristol Channel and the North Sea (Castelnaud *et al.*, 1990).”¹¹⁴ Gesteld zou dus kunnen worden dat het uitsterven van de deelpopulaties die paaide op de Nederlandse rivieren de soort niet geheel in Nederland heeft laten uitsterven omdat een deel van Nederland nog steeds onderdeel vormt van het verspreidingsgebied van een andere deelpopulatie van dezelfde soort.

Juridisch is deze discussie om verschillende redenen van belang. Wanneer de soort als verdwenen aangemerkt wordt, moet bij het herstellen van de steurpopulatie in bijvoorbeeld de Rijn gesproken worden van ‘herintroductie’. Wanneer aangenomen wordt de soort nooit geheel is verdwenen, zou gesproken kunnen worden van ‘lokale herintroductie’ of ‘bijplaatsing’.¹¹⁵ Aangenomen mag worden dat het eerder uitzetten van 47 steuren in Nederland hier geen invloed op heeft omdat met deze aantallen nimmer een populatie kan worden gerealiseerd en veiliggesteld.¹¹⁶ De discussie over het wel of niet geheel uitgestorven zijn van de steur in Nederland heeft ook relevantie voor de toepassing van de juridische regimes in Nederland, waaronder het Natura 2000-regime, zoals hierna verder zal worden uitgelegd.

Hieronder worden de consequenties van de juridische regimes voor de Nederlandse situatie worden besproken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie voorafgaand aan herintroductie en de situatie na herintroductie. Waar relevant wordt de bovengeschetste discussie echter wel in herinnering worden geroepen. Bij de bespreking zal het accent worden gelegd op de Habitatrichtlijn omdat veel van de verdragsverplichtingen langs de lijn van de Habitatrichtlijn in de EU en in Nederland worden geïmplementeerd. Met name ten aanzien van het gebiedenbeschermingsrecht en het onderwerp herintroductie is het echter nodig gebleken om een doorkijk te maken naar de achterliggende verdragen.

3.2 Toepasselijkheid van soortenbeschermingsrecht vóór herintroductie

Het soortenbeschermingsrecht zoals hierboven besproken, waaronder de strikte verbodsbepalingen van de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern, is van toepassing op ieder individu van de Europese steur binnen zijn natuurlijk verspreidingsgebied. Hierboven is opgemerkt dat de steur als uitgestorven (‘verdwenen’) wordt aangemerkt, maar wanneer een steur Nederland bezoekt zijn de soortbeschermingsbepalingen direct op dit dier van toepassing. Dit is zowel het geval

¹¹⁴ OSPAR Commission, ‘Case Reports for the OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats’, 2008, p.63.

¹¹⁵ Zie voor een uitleg van deze begrippen M.J.M. Smulders, P.F.P. Arens, H.A.H. Jansman, J. Buiteveld, G.W.T.A. Groot Bruinderink & H.P. Koelewijn, 2006. Herintroduceren van soorten, bijplaatsen of verplaatsen: een afwegingskader. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1390 PRI-rapport 128, p. 15: “*Herintroductie*. Bij herintroductie gaat het om het loslaten van dieren of planten met als doel een in Nederland uitgestorven populatie van een soort te herstellen. *Locale herintroductie*. Bij uitzettingen in nieuwe gebieden, waarbij de soort elders in ons land nog voorkomt, wordt gesproken van locale of gebiedsherintroductie. *Bijplaatsen*. Het plaatsen van individuen bij of in bestaande maar kleine en kwetsbare populaties is een maatregel waarbij wordt voorkomen dat de populatie uitsterft. In de wetenschappelijke literatuur wordt dit aangeduid als *restocking* of *suppletie*. Vaak wordt dit gedaan met het oogmerk om genetische diversiteit te vergroten.”

¹¹⁶ Interview met Bram Houben, maart 2019.

wanneer een steur afkomstig uit de Gironde Nederland bezoekt als wanneer een individu in Nederland (of elders) in de natuur is uitgezet met het oogmerk een populatie te laten herstellen of op te bouwen.

Als tegenargument zou gesteld kunnen worden dat Nederland niet meer tot het natuurlijk verspreidingsgebied van de soort behoort, maar dit argument gaat niet op. Het verspreidingsgebied moet namelijk - met name volgens de Europese Commissie - breed worden uitgelegd. In haar 'Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC' (februari 2007) maakt de Europese Commissie duidelijk dat het begrip verspreidingsgebied een dynamisch concept is.¹¹⁷ Met name relevant voor de steur (maar ook voor andere 'terugkomende soorten' zoals de wolf, otter en andere soorten op land)¹¹⁸ is de volgende passage:

"When a species or habitat spreads on its own to a new area/territory or when a species has been re-introduced into its former natural range (in accordance with the rules in Article 22 of the Habitats Directive), this territory has to be considered part of the natural range."¹¹⁹

Dit betekent dat de individuele steuren die vanuit de Gironde of andere plaatsen Nederland bezoeken beschouwd moeten worden als exemplaren binnen hun natuurlijk verspreidingsgebied, waarmee het soortenbeschermingsrecht geheel van toepassing is. Dit geldt ook voor de exemplaren die in het kader van Nederlandse herintroductie in de natuur worden gebracht.

Deze uitleg is door de Nederlandse rijksoverheid expliciet onderkend en onderschreven bij de ontwikkeling van de Wet natuurbescherming. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming stelt:

"Het beschermingsregime van de artikelen 12 tot en met 16 van de Habitatrichtlijn is voor Nederland alleen relevant voor zover het gaat om dieren en planten waarvoor delen van Nederland zijn aan te merken als natuurlijk verspreidingsgebied. [...] Het natuurlijk verspreidingsgebied is het gebied waarin de betrokken soort van nature voorkomt. Het natuurlijke verspreidingsgebied kan in de loop der tijd aan verandering onderhevig zijn, zoals de Europese Commissie in haar richtsnoer over de toepassing van dit Europese beschermingsregime opmerkt [verwezen wordt naar de 2007-versie van de richtsnoeren inzake strikte soortenbescherming]. Ook als een dier op eigen kracht een nieuw gebied of territorium bezet of als het is geherintroduceerd binnen het verspreidingsgebied waar dieren van de betrokken soort voorheen voorkwamen, moet dat gebied of

¹¹⁷ Europese Commissie, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, februari 2007, http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf, p. 11.

¹¹⁸ Zie o.a. A. Trouwborst en C.J. Bastmeijer, 'Lynxen en wolven: het natuurbeschermingsrecht en de terugkeer van grote roofdieren naar Nederland', 37 *Milieu & Recht* (2010), nr. 5, pp. 272-283.

¹¹⁹ Europese Commissie, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest, noot 117, p. 11.

territorium worden beschouwd als onderdeel van het natuurlijk verspreidingsgebied, aldus de Commissie.”¹²⁰

Conform deze uitleg wordt in de vroegere en huidige natuurbeschermingswetgeving in Nederland de steur als een inheemse vissoort aangemerkt. In het document ‘Aansluiting bij de richtlijnen’ van het Ministerie van LNV uit November 2007, worden “alle inheemse vissoorten vermeld die als beschermd zijn aangewezen op grond van artikel 4 van de Flora- en faunawet”,¹²¹ en ook de Europese steur werd hierop vermeld. Ook werd de steur expliciet genoemd in ‘Tabel 3’ van een bijlage bij een eerder besluit onder de Flora en faunawet 1998, welke bijlage alle soorten opsomde die onder de werking van de Flora en faunawet vielen.¹²²

De huidige Wet natuurbescherming werkt niet meer met dergelijke tabellen maar verwijst in artikel 3.5 rechtstreeks naar habitatrichtlijn-bijlage IV-soorten in hun natuurlijk verspreidingsgebied. Daaronder valt dus ook de steur.¹²³ Daarmee geniet ieder individueel exemplaar van een Europese steur die het Nederlands territoir of Nederlandse wateren bezoekt bescherming van de verbodsbepalingen van artikel 3.5 Wnb en de daarmee verband houdende bepalingen.

3.3 Artikel 1.12(1) Wet natuurbescherming en de Rode Lijst

Actieve soortenbescherming en de steur

Bovenstaande bepalingen hebben betrekking op het zgn. passieve soortenbeschermingsrecht: verboden met mogelijkheden tot ontheffing. Om soorten en habitat typen in een gunstige staat van instandhouding te brengen is het daarnaast nodig om actief herstel mogelijk te maken. Dit is vereist door verdragen en EU natuurbeschermingsrecht en dit is expliciet erkend in de Wet natuurbescherming. Daarbij is met name artikel 1.12, eerste lid, van belang. Deze bepaling verplicht de provincies om zorg te dragen voor maatregelen die nodig zijn om vogelsoorten, soorten op Bijlage IV van de Habitatrichtlijn, Bijlage II van het Verdrag van Bern en Bijlage I van het Verdrag van Bonn, alsmede Rode Lijstsoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. In subparagraaf 3.6 kom ik hierop terug.

Wel op Europese Rode Lijst maar niet op de Nederlandse Rode Lijst

Gezien de zwaar beschermde status en zeer bedreigde status van de Europese steur opmerkelijk te noemen dat deze soort door Nederland niet op de officiële Nederlandse Rode Lijst voor vissen is geplaatst. Dit komt omdat de Nederlandse Rode Lijst-

¹²⁰ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet natuurbescherming, p.186.

¹²¹ Document ‘Aansluiting bij de richtlijnen’, Ministerie van LNV Directie Juridische Zaken en Directie Natuur November 2007, paragraaf 10.3 van de ‘Bijlage - overzicht van als beschermd aangewezen inheemse soorten’, beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31536-1-b2.pdf>.

¹²² ‘Tabellen soorten Flora- en faunawet’, 16 juni 2005, beschikbaar op: [http://florafaanawet.stowa.nl/Upload/Overzicht%20beschermingsregimes%20\(2\).pdf](http://florafaanawet.stowa.nl/Upload/Overzicht%20beschermingsregimes%20(2).pdf).

¹²³ Het van toepassing zijn van artikel 3.5 e.v. op de steur wordt ook aangegeven op de soortendatabase van het Ministerie van LNV; zie <https://minez.nederlandsesoorten.nl/content/steur-acipenser-sturio>.

systematiek afwijkt van de IUCN-systematiek. Anders dan de IUCN-systematiek vereist de Nederlandse systematiek namelijk dat een soort zich in Nederland voortplant. Indien dit niet het geval is kan de soort geen plaats op de Rode Lijst krijgen. Deze regel is bij de meest recente Rode Lijst voor vissen toegepast,¹²⁴ maar ook al daarvoor. Het ‘Achtergrond-document Rode Lijst Vissen 2011’ stelt:

“Paling, Atlantische steur, zalm en elft hebben zich referentie en actuele periode niet in Nederland voortgeplant en worden om die reden niet beschouwd voor de nationale rode Lijst.”¹²⁵

“Het voortplantingsgebied van de Atlantische steur bevond zich bovenstrooms van Nederland en de soort komt daarom niet in aanmerking om te beschouwen voor de Rode Lijst.”¹²⁶

Hetzelfde document geeft ook aan dat de soort nog wel op de Rode Lijst van 1997 was opgenomen als ‘verdwenen uit Nederland’.¹²⁷

Ondanks de afwijkende Nederlandse criteria werd de steur in het achtergronddocument voor 2011 toch beoordeeld op basis van de IUCN criteria “[v]anwege het grote belang van Nederland als opgroei gebied of migratieroute.”¹²⁸ Het resultaat betrof Atlantische steur ‘Regionally Extinct’/’populatie verdwenen’.¹²⁹

3.4 Toepasselijkheid van het gebiedenbeschermingsrecht vóór herintroductie

Aanwijzing van Natura 2000 gebieden is gebaseerd op artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming, welk artikel verwijst naar de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Zoals hierboven al opgemerkt, is de aanwijzingssystematiek van Habitatrichtlijngebieden in sterke mate gebaseerd op bestaande ecologische waarden. Zo begint het proces met het in kaart brengen van gebieden waar habitat typen en soorten (die volgens de richtlijn in aanmerking komen voor gebiedsbescherming) voorkomen:

“Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke Lid-Staat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen.”¹³⁰

¹²⁴ Zie Frank Spikmans en Jan Kranenbarg, ‘Nieuwe Rode Lijst vissen Nederland. Lichte verbetering voor zoetwatervissen’, *Ravon* 16, maart 2016, p. 9: “Alleen soorten die zich in Nederland na 1900 minimaal gedurende tien opeenvolgende jaren hebben voortgeplant komen voor op de Rode Lijst. Opvallende afwezigen in deze nieuwe Rode Lijst zijn daardoor de paling, Atlantische steur, elft en zalm (planten zich niet in Nederland voort).”

¹²⁵ Jan Kranenbarg en Frank Spikmans, ‘Achtergronddocument Rode Lijst Vissen 2011’, Stichting Ravon, Nijmegen, 2013, <https://www.ravon.nl/Portals/2/Bestanden/Publicaties/Rapporten/2010.001.pdf>, p.11.

¹²⁶ Idem., p.30.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Idem., p.11.

¹²⁹ Idem., p.34.

¹³⁰ Art. 4, lid 1, Habitatrichtlijn.

Ten behoeve van dit proces van gebiedsaanmelding is voor iedere biogeografische regio een referentielijst opgesteld waarop per lidstaat is aangegeven voor welke Bijlage II soorten gebieden aangemeld moeten worden. In het verleden zijn de gebieden door de Nederlandse overheid bij de Europese Commissie aangemeld, waarbij voor ieder gebied een Standaard Data Formulier is gevoegd. Op een dergelijk formulier staan de op dat moment in het gebied voorkomende waarden vermeld. De Europese Commissie heeft conform de Habitatrichtlijn op basis van deze aanmeldingen door Nederland en andere Lidstaten een lijst van Gebieden van Communautair Belang opgesteld en de Nederlandse gebieden zijn vervolgens door de Rijksoverheid als Natura 2000-gebied aangewezen.¹³¹

Na een lang proces van aanwijzingen en juridische procedures kent Nederland nu 166 Natura 2000 gebieden. Daaronder vallen ook de gebieden die zijn aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn en veel gebieden kennen een dubbele status (Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebied). Voor nagenoeg al deze gebieden is inmiddels ook een beheerplan vastgesteld.¹³²

Omdat de aanmelding en aanwijzing in sterke mate is gebaseerd op bestaande waarden, zijn voor Nederland geen Natura 2000 aangewezen voor de steur. Bestudering van de aanwijzingsgeschiedenis en de beheerplannen leert ook dat de steur bij het aanwijzingsproces en de uitwerking van het beheer voor het gebied in beheerplannen niet ter sprake is gekomen. Ook het Alterra-onderzoek waarbij in 2014 de Bijlage II Hrl-soorten in Natura 2000-gebieden zijn beoordeeld ten behoeve van de actualisatie van Standaard Data Formulieren, maakt geen melding van de steur.¹³³

3.5 Huidige inzet van Nederland voor de steur

Het voorgaande betekent dat de Europese steur in het Nederlands juridische en beleidsmatige landschap regelmatig in beeld is maar ook op vele momenten wordt vergeten of genegeerd. De steur is (m.i. terecht) wel als een soort beschouwt waarvoor de verbodsbepalingen van artikel 3.5 Wnb gelden. De steur wordt ook als critically endangered aangemerkt op IUCN's Rode Lijst maar staat (m.i. ten onrechte) niet op Nederlandse Rode Lijst vanwege de toepassing van het door de Nederlandse overheid gestelde vereiste dat de soort zich in Nederland moet voortplanten om voor een Rode Lijst-status in aanmerking te komen. De verplichting voor de provincies, neergelegd in Artikel 1.12(1) Wnb, om de in dat artikellid genoemde soorten in een gunstige staat

¹³¹ Voor een meer uitvoerige discussie over de aanwijzingensystematiek, zie o.a. Kees Bastmeijer, 'Natura 2000 en zoute en zilte natuur in Nederland – de ruimte voor dynamische en veerkrachtige ecosystemen', *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht* 2 (2017), nr. 8, 256-271.

¹³² Voor de landgebieden en binnenwateren behoeven alleen nog Zoommeer en Krammer-Volkerak een definitief beheerplan; zie

<https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k&groep=0>.

¹³³ F. G.W.A. Ottburg en J.A.M. Janssen, 'Habitats Directive species at Natura 2000 sites. Assessment of population, habitat and isolation in the Standard Data Forms (SDFs)', Wageningen, The Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOT-technical report 9, 2014.

van instandhouding te brengen is weer wel op de steur van toepassing vanwege zijn positie op de relevante bijlagen van de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en Bonn (m.i. terecht). De Provincie Zuid-Holland heeft dit serieus genomen en heeft de steur op de provinciale lijst van iconsoorten geplaatst om te waarborgen dat de steur bijzondere aandacht krijgt in het actieve soortenbeleid.¹³⁴

De steur wordt vanwege het ‘niet voorkomen’ in Nederland echter weer niet gezien als een soort waarvoor Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen (m.i. verdedigbaar al bestaat ook ruimte voor de opvatting dat aanwijzing van bepaalde gebieden wel mogelijk moet zijn wanneer dat zou kunnen bijdragen aan het herstel van de soort). De steur wordt echter beleidsmatig weer wel gezien als een doelsoort voor bepaalde Nederlandse natuurdoeltypen (m.i. logisch).¹³⁵

Ook wordt de Europese steur genoemd in de voortgangsrapportage onder het Biodiversiteitsverdrag als één van de soorten waar Nederland zich voor inzet (m.i. terecht). Daarbij wordt niet verwezen naar wettelijke beschermingsmaatregelen maar naar het besluit om de Haringvlietsluit op een kier te zetten voor verbeterde migratiemogelijkheden (Kierbesluit):

“Aichi-target 12 however is (mainly) focussed at the global IUCN Red List of threatened species (no subspecies). The IUCN Red list for the Netherlands can however only be partly used to assess Aichi-target 12, as it does not match with the Dutch Species Catalogue Harmonisation measures are currently being carried out. The Critically Endangered (CR) species are the most threatened with extinction. In compliance with the Dutch Species Catalogue, all of the species are fish: European Eel (*Anguilla Anguilla*), Atlantic Sturgeon (*Acipenser sturio*) and Angel Shark (*Squatina squatina*). Several measures especially for Eel (see §2.4.4) and Sturgeon (see §1.2.1) have been taken to conserve these and other threatened species.

Despite these measures, none of the threatened native species population trends is currently listed by the global IUCN Red List as increasing or stable. Besides that, none of the species is endemic to the Netherlands, and several can be considered migratory, trans boundary or incidentally occurring. Their conservation therefore depends on international cooperation, like the establishment of a Marine Protected Area (MPA) in the Sargasso sea, the nursery ground of European Eel; or defragmentation of rivers to

¹³⁴ Zie voor de subsidieregeling voor iconsoorten en begeleidende soorten, inclusief lijsten van beide groepen soorten, het Besluit van Gedeputeerde Staten van 18 september 2018 [DOS-2016-0005086 [PZH-2018-662158328]], tot vaststelling van het Openstellingsbesluit projectsubsidie soortenbeleid leefgebied en maatregelen verbetering natuurwaarden Zuid-Holland 2018, Provinciaal Blad, Jaargang 2018, Nr. 7217, 2 oktober 2018, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2018-7217.html>. Ik ben niet bekend met concrete plannen van de provincie om het iconsoortbeleid voor de steur nader uit te werken. Interessant in dit verband is dat het Wereld Natuurfonds in het kader van de inspraak op de ontwerp-Omgevingsvisie van de provincie er op heeft gewezen dat Zuid-Holland de “toegangspoort is tot de stroomgebieden van Maas en Rijn voor talloze soorten trekvis zoals zalm,” waarop de provincie als volgt antwoordde: “De ligging van de provincie Zuid-Holland in de Delta is inderdaad uniek. Daarbij klopt het dat de natuurwaarden van de getijdenatuur en van verschillende soorten trekvis onder druk staan. In de Uitvoeringsagenda en op programmaniveau moet verder invulling gegeven worden aan passende oplossingen hiervoor. In de Uitvoeringsagenda kondigen we een integrale Visie op de delta aan, waarbij wij u vanzelfsprekend betrekken.” Zie: Omgevingsbeleid, Nota van Beantwoording, 22 januari 2019, p.142.

¹³⁵ Zie <https://minez.nederlandsesoorten.nl/content/steur-acipenser-sturio>, met verwijzing naar het Handboek Natuurdoeltypen, bijlage 3 (Ministerie van EL&I, 2001).

allow migratory fish species like Atlantic Salmon and Atlantic Sturgeon to reach their nursery grounds. For that the Netherlands among others agreed to ‘open up’ the Haringvlietdam, which blocks one of the main entrances of the North Sea to the large European rivers Meuse and Rhine. This so-called ‘Kierbesluit’ was agreed in 2011 and the measures will be finalised in 2018.”¹³⁶

In de voortgangsrapportage werd ook melding gemaakt van de herintroductie van de steur, al betrof het uitzetten van de steur in 2012 eigenlijk alleen een uitzetting ten behoeve van onderzoek:

“The improved water quality and defragmentation of rivers and streams also led to the reintroduction of migratory fish species like the Atlantic Salmon (*Salmo salar*) and the Atlantic Sturgeon (*Acipenser oxyrinchus*). In May 2012 the first Atlantic Sturgeons were released in the Netherlands.”¹³⁷

Ook in het kader van de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie bestaat aandacht voor migrerende vissoorten en in het bijzonder de steur.¹³⁸ Nederland heeft het beleid ter implementatie van deze richtlijn onder meer uitgewerkt in de Beleidsnota Noordzee 2016-2021, vastgesteld in 2015 (ook wel aangeduid als het Nederlandse maritieme ruimtelijke plan) en de in dat zelfde jaar vastgestelde Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020 (deel 3). Beide beleidsdocumenten hebben expliciet aandacht voor ecosysteemherstel, waarbij ook de steur in beeld komt. Zo schetst de Beleidsnota Noordzee 2016-2021 als onderdeel van de toekomstvisie herstel van robuuste en veerkrachtige mariene habitats in een samenhangend netwerk, inclusief herstel van zeebodems. De steur komt expliciet in beeld bij de ambitie om vrije passages tussen zoet en zout te realiseren: “Door mogelijkheden om afsluitingen te passeren en geleidelijke overgangen van zout naar zoet water is het aantal trekvisen (zoals zalm, aal en steur) dat tussen zee en rivieren migreert, toegenomen.”¹³⁹ De Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020 bouwt hierop voor en kondigt pilots voor de herintroductie van de ‘Atlantische steur’ (bedoeld wordt, de Europese steur) aan.¹⁴⁰

¹³⁶ Convention on Biological Diversity Fifth National Report of the Kingdom of the Netherlands, <https://www.cbd.int/doc/world/nl/nl-nr-05-en.pdf>, Ministerie van Economische Zaken, april 2014, p. 69.

¹³⁷ Idem., p. 28.

¹³⁸ OSPAR Recommendation 2014/1 (zie noot 44) geeft ook expliciet aan dat de recommendation dienstig is aan de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie: “NOTING that, where appropriate, the programmes and measures of this Recommendation will support the regional implementation of EU Directive 2008/56/EC establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive), and corresponding legislation of other Contracting Parties.”

¹³⁹ Beleidsnota Noordzee 2016-2021 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015, p.81.

¹⁴⁰ Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020 (deel 3) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu Ministerie van Economische Zaken, december 2015), p.16.

Het PBL heeft in een beleidsstudie uit 2018 diverse scenario's voor de Noordzee ontwikkeld.¹⁴¹ “De toekomstige situaties van de natuur die de scenario's schetsen lopen nogal uiteen en daarmee ook de mate waarin robuuste natuur wordt hersteld,” aldus de studie.¹⁴² Voor de scenario's II (pragmatisch duurzaam) en IV (samen duurzaam) voorspelt het PBL ook een toename van de steur door het wegnemen van migratiebarrières: “Verder krijgen migratievissen, zoals paling en steur, vooral in deze twee scenario's [scenario's II en IV] meer kans doordat er meer barrières om de rivieren op te trekken worden geslecht.”¹⁴³

¹⁴¹ Matthijsen, J. et al., *De Noordzee in 2030 en 2050: een scenariostudie*, PBL, Den Haag 2018, <https://www.noordzeeloket.nl/beleid/noordzee-2030/>.

¹⁴² Idem., p. 61.

¹⁴³ Idem., p. 62.

4. Nederland en de steur: consequenties van de juridische regimes na herintroductie

4.1 Toepasselijkheid van het soorten beschermingsrecht ná herintroductie

Hierboven is opgemerkt dat het soortenbeschermingsrecht, waaronder de strikte verbodsbepalingen van de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern, van toepassing is op ieder individu van de Europese steur binnen zijn natuurlijk verspreidingsgebied. De toepasselijkheid van het soortenbeschermingsrecht is daarmee niet wezenlijk anders vóór en na herintroductie, maar waar in de situatie vóór de herintroductie slechts enkele exemplaren (bijv. afkomstig van de Gironne) die bescherming genieten, gaat het ná herintroductie vanzelfsprekend om veel meer exemplaren. Het soortenbeschermingsrecht neemt daarmee dus vooral in relevantie sterk toe.

4.2 Toepasselijkheid van het gebiedenbeschermingsrecht ná herintroductie

Zoals hierboven toegelicht worden gebieden voor Bijlage II-soorten van de Habitatrichtlijn aangemeld op basis van gegevens over in welke gebieden deze soorten voorkomen. De vraag is wanneer een soort die in Nederland wordt uitgezet in het kader van een herintroductieprogramma weer in Nederland ‘voorkomt’ in de zin van de Natura 2000 aanmeldings- en aanwijzingssystematiek.

De Nederlandse overheid heeft hiervoor in het verleden het criterium gehanteerd dat een zichzelf in stand houdende populatie moet zijn ontstaan, een criterium dat vertaald is in de Nederlandse eis dat de soort zich minimaal 10 jaar achtereenvolgend op natuurlijke wijze moet hebben voortgeplant.¹⁴⁴ Deze eis vloeit niet voort uit de Habitatrichtlijn en er zijn weinig bronnen waarin dit criterium is vastgelegd, maar het is herkenbaar in de volgende passage over herintroductie in het Nederlandse verantwoordingsdocument voor Habitatrichtlijn-gebiedsaanmeldingen:

“Voor elk van de Lid-Staten in de Atlantische regio is een referentielijst opgesteld, met daarop alle habitattypen en soorten van bijlagen I en II voor zover zij in de betreffende Lid-Staat voorkomen. Geherintroduceerde soorten staan alleen op deze lijst, wanneer de herintroductie heeft geleid tot een zichzelf in stand houdende populatie.”¹⁴⁵

Ervaring met de otter leert dat in de praktijk dit criterium kan leiden tot lang uitstel van gebiedenbescherming voor een succesvol geherintroduceerde soort. Zo is de otter in 1988 uitgestorven en ruim 15 jaar geleden weer geherintroduceerd, maar ondanks

¹⁴⁴ Zie C.J. Bastmeijer en A. Trouwborst, ‘Welkom terug?’ De relevantie van het Europese gebiedenbeschermingsrecht voor de wolf en andere ‘terugkomers’, 40 *Milieu & Recht* (2013), nr. 2, pp. 80-91.

¹⁴⁵ Ministerie van LNV, ‘Verantwoordingsdocument. Selectiemethodiek voor aangemelde Habitatrichtlijngebieden’, mei 2003, p. 3.

het succes van de soort (rond 2009 al ongeveer 60 exemplaren) is vandaag de dag (2019) nog geen enkel Natura 2000-gebied mede voor de otter aangewezen.

Voor de Europese steur zou dit criterium mogelijk kunnen leiden tot twee belemmeringen voor de inzet van het Natura 2000-regime voor de steur:

- i. Het is waarschijnlijk dat de steur na herintroductie niet in Nederland paaigebieden zal hebben maar meer stroomopwaarts, waarmee mogelijk geen sprake zal kunnen zijn van een natuurlijke voortplanting in Nederland;
- ii. Zoals hierboven aangegeven neemt het reproductieproces van de steur een lange tijdsperiode in beslag. Na herintroductie is het goed mogelijk dat pas na 15 jaar de eerste natuurlijke voortplanting plaatsvindt en wanneer dan nog 10 jaar gewacht zou moeten worden, worden er voor de steur gedurende een periode van 25 jaar of langer geen Natura 2000-gebieden beschermd.

Wat betreft het eerste punt moet benadrukt worden dat - voor een effectieve bijdrage aan het herstel en de bescherming van de steur – gebiedenbescherming het levenspatroon van de steur zal moeten volgen en niet beperkt zal kunnen worden tot de paaigebieden. Dit is ook één van de ‘key messages’ van een conferentie van 50 experts, georganiseerd in het kader van het EU voorzitterschap van Oostenrijk (9-10 juli 2018):

“The life cycle of sturgeons covers inland waters, estuaries as well as marine waters. Protection and connectivity of all sturgeon habitats in all these waters is a prerequisite to avoid interference in their natural habitat, secure their survival and to guarantee the success of re-establishing programs. The protection of sturgeon habitats necessitates the highest level of coordinated action and cooperation across and between countries and sectors.”¹⁴⁶

Wat betreft het tweede punt moet worden opgemerkt dat het beschreven uitstel van gebiedenbescherming niet in lijn is met de in hoofdstuk 2 besproken verplichtingen inzake het in een gunstige staat van instandhouding herstellen van de steur. Eerder hebben Arie Trouwborst en ik dit door de Nederlandse overheid gehanteerde 10 jaar-criterium en de daarop gebaseerde praktijk van gebiedsaanwijzing voor ‘terugkomende soorten’ zoals de otter bekritiseerd en in strijd geacht met de Habitatrichtlijn.¹⁴⁷ Daarbij wijzen wij onder meer op de vraag van het EP lid Gerbrandy of het correct is dat “volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn alleen

¹⁴⁶ ‘European Sturgeon Conference – Key Messages’, conference “organised by Austria in the frame of the Austrian EU Presidency and the International Commission for the Protection of the Danube River”, 9-10 juli 2018,

https://danubis.icpdr.org/system/files/documents/2018/09/Key_Messages_European_Sturgeon_Conference_09_to_10_July_2018_FINAL.pdf. De presentaties en documenten voor deze conferentie zijn toegankelijk via de webpagina <https://danubis.icpdr.org/event/18288>.

¹⁴⁷ Zie C.J. Bastmeijer en A. Trouwborst, ‘Welkom terug?’ noot 118, p. 80-91.

bestendige populaties moeten worden beschermd”.¹⁴⁸ De Commissie antwoordt: “In de vogel- en habitatrichtlijnen staat niet specifiek vermeld dat alleen bestendige populaties moeten worden beschermd.”¹⁴⁹ Ook leggen we in de betreffende publicatie uit dat het criterium zich niet goed verhoudt tot het doel van de Habitatrichtlijn om soorten die in de bijlagen bij de richtlijn worden genoemd in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. Om dit doel te bereiken is herstel van populaties van wezenlijk belang en voor dat herstel is het vaak essentieel om tijdig belangrijke habitats van de betreffende soort goede bescherming te bieden. Het stellen van de eis dat de soort zich eerst ‘bewijst’ door een levensvatbare populatie op te bouwen laat zich niet goed met dit doel en de belangrijke notie van herstel verenigen.

In de hierboven bedoelde publicatie wordt voor de wolf, een soort die als prioritaire soort onder de Habitatrichtlijn is aangemerkt, aangegeven dat juist voor dergelijke soorten uitstel van maatregelen, zoals gebiedsbescherming, niet voor de hand ligt.¹⁵⁰ Dit geldt ook voor de steur die eveneens een prioritaire status onder de richtlijn geniet en er in feite wat betreft staat van instandhouding nog beduidend slechter voor staat. Deze urgentie is onder meer verwoord in de preambule van de Habitatrichtlijn:

“Overwegende dat het noodzakelijk is bepaalde typen natuurlijke habitats en bepaalde soorten wegens de bedreigingen waaraan zij zijn blootgesteld, als prioritair aan te merken, ten einde een snelle tenuitvoerlegging van maatregelen voor hun instandhouding te bevorderen.”¹⁵¹

Deze urgentie (en dus onwenselijkheid van uitstel van gebiedsbescherming) is nog explicieter verwoord door instrumenten de besproken internationale natuurbeschermingsverdragen. Zo formuleert het Actieplan voor de steursoorten onder het Verdrag van Bern “[h]abitats restored in key rivers” als één van de beoogde resultaten.¹⁵² “Identify habitat restoration possibilities” is daartoe als één van de acties geformuleerd die Partijstaten op de korte termijn en met hoge prioriteit moeten uitvoeren.¹⁵³

Voorts stelt Artikel III, paragraaf 4 van het Verdrag van Bonn:

“De Partijen die Staten zijn die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort die in Bijlage I is vermeld, stellen alles in het werk om a) de leefgebieden van deze soort die van belang zijn om het dreigend gevaar van uitsterven af te wenden, te behouden, en, waar dit mogelijk en passend is, in hun oude staat terug te brengen.”¹⁵⁴

¹⁴⁸ Zie C.J. Bastmeijer en A. Trouwborst, ‘Welkom terug?’ noot 118, p. 80-91.

¹⁴⁹ Antwoorden Europese Commissie op vragen EP lid Gerbrandy, 9 november 2011, beschikbaar op: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-008540&language=EN>.

¹⁵⁰ Zie C.J. Bastmeijer en A. Trouwborst, ‘Welkom terug?’ noot 118, p. 80-91.

¹⁵¹ Preambule Habitatrichtlijn.

¹⁵² Actieplan voor de steur 2018, noot 2, §3.2 van tabel, p. 19.

¹⁵³ Idem., §3.2.1 van tabel, p. 19.

¹⁵⁴ Artikel III, paragraaf 4, Verdrag van Bonn.

Het past niet bij deze formuleringen om de gebiedenbescherming door Natura 2000-aanwijzing conform het door Nederland gehanteerde beleid zo'n 20 jaar na een herintroductie uit te stellen.

5 Herintroductie: juridische verplichting, randvoorwaarden en bevoegdheden

5.1 Plicht tot herintroductie van de steur voor de Nederlandse overheid?

Het uitgestorven zijn van een soort leidt voor overheden niet automatisch tot een plicht tot herintroductie omdat herintroductie zinloos kan zijn wanneer de oorzaken van uitsterven nog volop aanwezig zijn. Bovendien kan herintroductie van soorten die al lang geen onderdeel van het ecosysteem meer zijn mogelijk problemen veroorzaken voor andere soorten of habitats. Alvorens herintroductie wordt toegepast is dus onderzoek en veelal ook actie vereist. Om overheden en andere organisaties hierbij te ondersteunen heeft de IUCN Species Survival Commission de ‘Guidelines for Reintroductions and Other Conservation Translocations’ ontwikkeld.¹⁵⁵

Dergelijke randvoorwaarden betekenen echter niet dat het al of niet herintroduceren van een uitgestorven soort voor overheden een geheel vrijblijvende zaak betreft. Op basis van de hierboven besproken juridisch bindende en ondersteunende documenten mag worden aangenomen dat er voor verdwenen soorten een onderzoeksplicht bestaat naar de mogelijkheden tot herintroductie, alsmede een ‘beginselplicht tot herintroductie’ wanneer blijkt dat aan de randvoorwaarden wordt voldaan.

Dit vloeit met name voort uit het tweede lid van artikel 11 van het Verdrag van Bern:

“Iedere verdragsluitende partij verbindt zich ertoe:

a) te bevorderen dat in het wild voorkomende inheemse dier- en plantensoorten opnieuw worden uitgezet, wanneer deze maatregel zal bijdragen tot de instandhouding van een soort die met uitsterven wordt bedreigd, mits eerst, rekening houdend met de ervaringen van de andere verdragsluitende partijen, wordt bestudeerd of een zodanige maatregel doeltreffend en aanvaardbaar is.”¹⁵⁶

Deze bepaling is in artikel 22 van de Habitatrichtlijn geïmplementeerd (de EU is partij bij het Verdrag van Bern) maar in zwakkere bewoordingen:

“Bij de uitvoering van deze richtlijn dienen de Lid-Staten: a) na te gaan of herintroductie van de inheemse soorten van bijlage IV wenselijk is, wanneer die kan bijdragen tot de instandhouding van die soorten, op voorwaarde dat een onderzoek, waarbij ook rekening wordt gehouden met de ter zake in andere Lid-Staten of elders opgedane ervaring, heeft uitgewezen dat die herintroductie een doeltreffende bijdrage is tot het herstel van een gunstige staat van instandhouding voor die soorten en eerst na passende raadpleging van de belanghebbenden plaatsvindt.”

¹⁵⁵ IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Reintroductions and Other Conservation Translocations*, Version 1.0, IUCN, Gland, Switzerland, 2013, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2013-009.pdf>.

¹⁵⁶ Artikel 11, tweede lid, onder a) Verdrag van Bern.

In de literatuur is deze afzwakking van de verplichting terecht bekritiseerd: Rees stelt na een vergelijking van de teksten van het Verdrag van Bern en de Habitatrichtlijn:

“The original obligation to encourage the reintroduction of native species has here been replaced by an obligation simply to study the desirability of reintroducing them. No mention is made in the directive of any specific obligation to reintroduce, and this omission would seem to prevent the directive from fulfilling the requirements of the Berne Convention.”¹⁵⁷

Voor zoetwatervissen krijgt de beginselplicht tot herintroductie expliciete aandacht in ‘Recommendation No. 41 (1993) on the protection of freshwater fish’ (zie §2) en voor de steur geeft het 2018-Actieplan voor de steur aan dat “Science-based continuous release of offspring to recover historic population structure” hoge prioriteit moet krijgen van de verantwoordelijke overheid.

Herintroductie van de steur krijgt ook expliciete aandacht onder het OSPAR Verdrag. In het 2009-background document voor de steur wordt gesteld:

“Depending on the availability of broodstock, Contracting Parties in whose territory *A. sturio* is considered native, should aim at establishing appropriate restocking programmes (as e.g. Germany is currently undertaking).”¹⁵⁸

Hoewel het hierbij niet om een juridisch bindend document gaat, geeft het wel invulling aan de doelen en verplichtingen onder Bijlage V bij het OSPAR Verdrag en het woord ‘should’ onderstreept de hierboven bedoelde ‘beginselplicht’.

5.2 Toestemmingsvereisten en voorwaarden voor herintroductie¹⁵⁹

Bij de herintroductie van de steur kunnen meerdere toestemmingsvereisten en daarmee samenhangende voorwaarden aan de orde zijn. Hierbij gaat het allereerst om voorwaarden die betrekking hebben op de noodzaak van herintroductie voor terugkeer van de soort en een inschatting van de kans van slagen van herintroductie (§5.2.1). De in dat verband geldende voorwaarden krijgen aandacht bij een aanvraag voor een ontheffing van het verbod tot het in het wild uitzetten van dieren (artikel 3.34 van de Wet natuurbescherming). Daarnaast gelden toestemmingsvereisten en voorwaarden

¹⁵⁷ P. A. Rees. ‘Is there a legal obligation to reintroduce animal species into their former habitats?’ *Oryx*, 35(3), 216-223, p. 217.

¹⁵⁸ OSPAR Commission, ‘Background Document for the Common sturgeon - *Acipenser sturio*’, note 67, p.12. Voor de achtergronddocumenten voor alle vissoorten op de OSPAR lijst, zie: <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/species-habitats/list-of-threatened-declining-species-habitats>

¹⁵⁹ Bij de ontwikkeling van deze subparagraaf heeft de volgende publicatie als inspiratiebron gediend: Richard Caddell, Erik J. Molenaar en Arie Trouwborst, ‘Scoping Analysis of Legal Aspects under International, European and Netherlands Law relating to the Catch of Live Bluefin Tuna and their Subsequent Release into the North Sea’, Research Report, Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS), Universiteit Utrecht, 1 oktober 2015. Duidelijk is echter wel dat beide soorten – de Europese steur en de door de auteurs onderzochte blauwvintonijn – veel verschillen kennen voor wat betreft de op hen van toepassing zijnde juridische systemen. Een sprekend voorbeeld van de juridische relevantie voor een soort van het wel of niet op bepaalde ‘lijstjes’ staan.

om een ontheffing te kunnen geven op de verboden die zien op de uit te zetten dieren, namelijk verboden van vangst, bezit, vervoer en handel (in- en uitvoer) (§5.2.2). Voor deze toestemmingsvereisten en voorwaarden maakt het een verschil of een soort uit het wild gevangen wordt of juist gekweekt wordt. Voorts zal nagegaan moeten worden of de herintroductie van de steur mogelijke negatieve effecten voor bestaande Natura 2000-gebieden met zich mee zou kunnen brengen (§5.2.3). Buiten het natuurbeschermingsrecht zal aandacht moeten bestaan voor het toestemmingsvereiste dat is neergelegd in artikel 17 van de Visserijwet 1963 (§5.2.4).

Naast bovengenoemde wetgeving – die hierna specifieke aandacht krijgt – is mogelijk nog andere wetgeving van belang. Deze wetgeving valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek maar vraagt wel nadere aandacht wanneer herintroductie van de steur wordt overwogen. Daarbij gaat het onder meer om de waterwetgeving. Omdat het wel of niet voorkomen van vissoorten direct relevant is voor de ecologische kwaliteit van oppervlaktewater, raakt het uitzetten van vissoorten ook de doelen, taken en bevoegdheden van waterbeheerders, in het bijzonder de doelstellingen van Kaderrichtlijn Water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Waterbeheerders kunnen daarom de wens hebben om bij de beoordeling van de wenselijkheid en toelaatbaarheid van het uitzetten van vis betrokken te zijn.¹⁶⁰

Voorts is de Wet Dieren relevant. In essentie bevat deze wet regels voor met name gehouden dieren met het oog op de gezondheid en het welzijn van deze dieren. Zo worden op basis van een expliciete erkenning van de intrinsieke waarde van dieren een aantal vormen van lijden opgesomd waarvan gehouden dieren in beginsel moeten worden gevrijwaard.¹⁶¹ Ook wordt dierenmishandeling verboden, bevat de wet de plicht voor een ieder om een hulpbehoevend dier de nodige zorg te verlenen en worden wettelijke eisen gesteld aan het houden, gebruik, vervoeren, fokken en verhandelen van dieren en aan diverse beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten met dieren.

5.2.1 Ontheffing op grond van artikel 3.34 Wet natuurbescherming en daarmee verband houdende voorwaarden

Ontheffing op grond van artikel 3.34 Wet natuurbescherming

Zoals hierboven werd besproken bestaat er geen eenduidige onvoorwaardelijke herintroductieplicht ten aanzien van iedere uitgestorven soort of soort die er slecht voor staat. Uit de diverse regimes vloeit een onderzoekplicht voort en een

¹⁶⁰ Zie bijvoorbeeld het Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren 2016 – 2021, p. 129: “Voor de visserij op de binnenwateren is de Visserijwet 1963 kaderstellend. Deze wet wil een doelmatige bevissing bevorderen, rekening houdend met de belangen van natuur. De Visserijwet 1963 wordt in de planperiode aangepast. Een belangrijke wijziging zal zijn dat de verantwoordelijkheden omtrent uitzet en onttrekking van vis worden aangepast. De waterbeheerder krijgt een bevoegdheid bij de beoordeling van uitzet en onttrekking van vis. De waterbeheerder bepaalt of de visserij een risico is voor de realisatie van de ecologische KRW-doelstellingen en of er maatregelen nodig zijn. Hierover kunnen in de zogenoemde Visstandbeheercommissies (VBC's) de waterbeheerder en de vissers afspraken maken.”

¹⁶¹ Artikel 1.3 Wet Dieren.

‘beginselplicht’ tot herintroductie wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Deze beginselplicht en voorwaarden zijn niet in de nationale wetgeving terug te vinden. Artikel 3.34 van de Wet natuurbescherming bepaalt slechts dat het uitzetten van dieren of eieren van dieren verboden is en maakt daarop uitzonderingen mogelijk. Wat betreft deze uitzonderingen kent het derde lid een ontheffingsmogelijkheid voor bijplaatsing en lokale herintroductie door Gedeputeerde Staten. Voor herintroductie van een uitgestorven soort bepaalt het vijfde lid dat niet GS maar de Minister van LNV bevoegd is om ontheffing te verlenen van het verbod tot het uitzetten van dieren:

“Onze Minister kan, in zoverre in afwijking van het derde lid, ontheffing of vrijstelling verlenen van de verboden, bedoeld in het eerste en vierde lid, ten behoeve van de herintroductie van soorten, of voor het uitzetten, planten of zaaien van exoten. Onze Minister verleent een ontheffing of vrijstelling als bedoeld in de vorige volzin in overeenstemming met gedeputeerde staten van de provincie waar de herintroductie of uitzetting plaatsvindt.”

In het Verslag bij het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming vroegen de leden van de VVD-fractie naar de meer precieze zeggenschap van de provincies bij herintroductie in de praktijk en in de Nota naar aanleiding van het Verslag antwoordt de Minister als volgt:

“Herintroducties van dieren en het uitzetten van exoten vragen om een nationale afweging vanwege de ecologische risico’s die herintroducties en het uitzetten kan hebben. Vanwege de samenhang met en de gevolgen voor het natuurbeleid van provincies is voorzien in een overlegverplichting in het wetsvoorstel, voorafgaand aan het besluit over herintroductie. De opvattingen van gedeputeerde staten zullen zwaar voor mij wegen bij het nemen van een dergelijk besluit, gegeven de verantwoordelijkheid van provincies voor het natuurbeleid.”¹⁶²

Voorwaarden voor ontheffingverlening

De Wet natuurbescherming codificeert niet de voorwaarden waaronder een herintroductie-ontheffing kan worden afgegeven. Dergelijke voorwaarden kunnen wel worden afgeleid uit de hierboven genoemde internationale verdragen. Artikel 11 van het Verdrag van Bern geeft bijvoorbeeld aan dat herintroductie zal moeten “bijdragen tot de instandhouding van een soort die met uitsterven wordt bedreigd” en dat voorafgaand aan herintroductie, “rekening houdend met de ervaringen van de andere verdragsluitende partijen, wordt bestudeerd of een zodanige maatregel doeltreffend en aanvaardbaar is.”¹⁶³

Dergelijke voorwaarden komen in het algemeen goed overeen met voorwaarden in de besproken soft-law documenten, en zijn ten dele ook herkenbaar in de richtsnoeren die de IUCN’s ‘Species Survival Commission’ heeft ontwikkeld: de

¹⁶² Nota naar aanleiding van het Verslag (wetsvoorstel Wet natuurbescherming), Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 348, nr. 9, paragraaf 197.

¹⁶³ Artikel 11, tweede lid, onder a) Verdrag van Bern.

‘Guidelines for Reintroductions and Other Conservation Translocations’¹⁶⁴ In algemene zin gaat het hierbij om voorwaarden betreffende de noodzaak van herintroductie voor terugkeer van de soort, een toets hoe reëel de kans op succes is, en om bijvoorbeeld het voorkomen van onaanvaardbare negatieve gevolgen voor bestaande natuurwaarden.

Vergelijkbare voorwaarden zijn ook uitgewerkt in beleidskaders van het Rijk en meer recent de provincies ten behoeve van besluiten over herintroductie, lokale herintroductie en bijplaatsing. De Minister van LNV heeft hiertoe in 2008 de ‘Beleidslijn herintroducties van dieren’ vastgesteld.¹⁶⁵ Het gaat hierbij om een beleidsmatig toetsingskader waaraan een aanvraag voor een ontheffing van het verbod van artikel 3.34 Wnb (voorheen art. 14 Flora- en faunawet) om dieren in het wild uit te zetten zal worden getoetst. In de beleidslijn zijn de volgende hoofdcriteria uitgewerkt: belang van de herintroductie, mate van urgentie, ecologische afwegingen, niet-ecologische afwegingen: schade en veterinaire risico’s, en organisatorische afwegingen. Vanuit internationaal- en Europeesrechtelijk perspectief is m.i. overigens duidelijk dat deze criteria niet allemaal even zwaar mogen wegen. Gezien de hierboven besproken verdragsverplichtingen zullen de noodzaak, urgentie en kans van slagen van herintroductie om een soort van uitsterven te behoeden doorslaggevend moeten zijn.

Overigens volgt na een beoordeling op grond van de beleidslijn nog een beoordeling op basis van de IUCN-richtsnoeren. De minister van LNV stelt:

“Deze beleidslijn herintroducties van dieren wordt gebruikt voor het nemen van een principebesluit over de ontheffing voor herintroductieprojecten. Wanneer conform het afwegingskader een ontheffing in principe zal worden verleent, wordt het herintroductieproject nog getoetst aan de IUCN richtlijnen.”¹⁶⁶

Of in de concrete situatie van de steur aan al deze voorwaarden wordt voldaan, wordt op deze plaats niet in detail beoordeeld. Veel werk is hiervoor echter al door anderen verricht. Verwezen wordt in dit verband naar Kranenbarg et al. ‘Voorstudie Rijn actieplan Europese steur, een onderzoek uit 2018.’¹⁶⁷

5.2.2 Uitzondering op verbod van vangst, bezit en/of handel ten behoeve van uitzetten jonge steuren

Bij herintroductie van de steur zullen over een lange tijdsperiode een groot aantal jonge steuren uitgezet moeten worden om een reële kans op succes te hebben. Dit

¹⁶⁴ IUCN Species Survival Commission, *Guidelines for Reintroductions and Other Conservation Translocations*, Version 1.0, IUCN, Gland, Switzerland, 2013, <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/2013-009.pdf>.

¹⁶⁵ ‘Beleidslijn herintroducties van dieren’, noot 15. Zie ook Caddell et al. ‘Scoping Analysis of Legal Aspects under International, European and Netherlands Law relating to the Catch of Live Bluefin Tuna and their Subsequent Release into the North Sea’, noot 159.

¹⁶⁶ ‘Beleidslijn herintroducties van dieren’, noot 15, p. 6.

¹⁶⁷ Kranenbarg et al., ‘Voorstudie Rijn actieplan Europese steur, noot 5.

heeft niet alleen te maken met een lange reproductieperiode maar ook met de geringe kans op overleven na het uitzetten. Volgens Gesner et al. laat monitoringsonderzoek zien dat slechts 3 tot 5 procent van de uitgezette steuren overleven, waarmee vermoedelijk wordt bedoeld dat deze dieren de levenscyclus geheel doorlopen.¹⁶⁸

Ter implementatie van de soortbeschermingsbepalingen van de hierboven besproken verdragen en de Habitatrichtlijn,¹⁶⁹ stelt artikel 3.6, eerste lid van de Wnb: “Het is verboden dieren of planten van soorten, genoemd in bijlage IV bij de Habitatrichtlijn, bijlage I of II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn [...] onder zich te hebben voor verkoop, te vervoeren voor verkoop, te verhandelen, te ruilen of te koop of te ruil aan te bieden.” Het tweede lid maakt duidelijk dat het ook verboden is om “anders dan voor verkoop, dieren of planten als bedoeld in het eerste lid onder zich te hebben of te vervoeren.” Deze bepalingen beogen echter primair in het wild levende exemplaren te beschermen tegen vangst en handel en hebben volgens het derde lid van artikel 3.6 daarom geen betrekking op aantoonbaar gefokte exemplaren: “De verboden, bedoeld in het eerste en tweede lid, zijn niet van toepassing ingeval de in dat lid bedoelde dieren en planten aantoonbaar zijn gefokt of gekweekt.” Voor de steur is dit naar ik vermoed van groot belang omdat het grote aantal exemplaren voor echte herintroductie afkomstig zullen moeten zijn van ex-situ kweek.

Dit neemt echter niet weg dat op het bezit, vervoeren en handel van deze steuren wel het CITES verdrag (Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna) van toepassing is. De steur staat ook bij dit verdrag op de lijst van meest strikt beschermde soorten, Appendix I, en dat heeft alles te maken met het ernstig bedreigd zijn van de soort en de rol die internationale handel hierbij heeft gespeeld. Deze status betekent dat internationale handel en vervoer aan uiterst strenge regels is gebonden. Implementatie van deze bepalingen in de Nederlandse rechtsorde vindt plaats door een direct in Nederland werkende EU-verordening: ‘verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PbEG L 61)’. De Europese steur staat op Bijlage A van deze verordening, waarmee het strikte regime voor Appendix I-soorten van het verdrag wordt geïmplementeerd. Hierbij gaat het ook om procedures voor vervoer binnen de EU (zie artikel 9 van de verordening).

In de Wet natuurbescherming wordt rechtstreeks naar deze verordening verwezen.¹⁷⁰ Beslissingen op uitzonderingen op het handelsverbod voor de steur

¹⁶⁸ J. Gesner, P. Williot, E. Rochard, J. Freyhof, en M. Kottelat, *Acipenser sturio*, The IUCN Red List of Threatened Species, 2010, p. 5: “Survival rate for the 1995 stocking is 3-5%.”

¹⁶⁹ Zie Artikel 6 onder a) en e) van het Verdrag van Bern, Artikel III, paragraaf 5 van het Verdrag van Bonn (waarbij moet worden bedacht dat onder ‘taking’ op grond van de definitie van dit begrip ook vissen en vangen moet worden begrepen), en artikel 12, eerste lid onder a) (o.a. opzettelijk vangen) en artikel 12, tweede lid van de Habitatrichtlijn. Al deze verbodsbepalingen gaan overigens ook gepaard met uitzonderingsmogelijkheden voor onder meer herintroductie (zie artikel 9, lid 1 van het Verdrag van Bern, Artikel III, paragraaf 5 van het Verdrag van Bonn, en artikel 16, eerste lid, onder d) van de Habitatrichtlijn). Ook wanneer steuren dus uit het wild gevangen zouden worden, is herintroductie van deze exemplaren niet uitgesloten.

¹⁷⁰ Artikel 3.36 Wnb.

betreft een ministeriele bevoegdheid (ministerie van LNV)¹⁷¹ en de uitvoering, waaronder de beoordeling van vergunningaanvragen, is in handen gelegd van het CITES-bureau van het RVO.¹⁷² Omdat de opdrachtgevers van dit onderzoek al eerder met succes CITES-vergunningen voor de experimentele steur-uitzettingen hebben ontvangen en dus bekend zijn met deze procedure en de daarvoor geldende vereisten, laat ik dit onderwerp hier verder rusten.

5.2.3 *Beoordeling mogelijke gevolgen Natura 2000-gebieden*

Nagegaan zal moeten worden of het herintroduceren van de steur mogelijke significante gevolgen kan hebben voor bestaande Natura 2000-gebieden. Ter implementatie van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn (het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden) stelt artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb:

“Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.”

Het derde lid van artikel 2.7 in combinatie met artikel 2.8, maakt duidelijk dat de procedures voor projecten en andere handelingen anders zijn: voor projecten moet de procedure conform artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn (geïmplementeerd met artikel 2.8 Wnb) worden gevolgd terwijl voor andere handelingen een minder stringente (‘rekening houden met’) afweging kan plaatsvinden. Dit roept de vraag op of bij de herintroductie van een soort sprake is van een project of een andere handeling. Boerema heeft deze vraag voor het uitzetten van edelherten in een Natura 2000-gebied beantwoord aan de hand van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Op basis daarvan wordt de volgende conclusie getrokken:

“Met betrekking tot het herintroduceren van edelherten op voorgestelde wijze is geen sprake van een werkingreep of die de materiële toestand van een plaats verandert. Derhalve is er geen sprake van een project, doch van een 'andere handeling'. Dit betekent dat de herintroductie van edelherten (afhankelijk van het definitieve oordeel van het bevoegd gezag) mogelijk wel vergunningplichtig is, maar dat de aanvraag niet behoeft te worden vergezeld van een passende beoordeling. Er zal wel een natuurtoets moeten worden overgelegd waaruit blijkt wat de gevolgen van de handeling kunnen zijn, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied (art. 2.8, lid 9 Wnb).”¹⁷³

¹⁷¹ Zie artikel 3.37, derde lid, Wnb.

¹⁷² CITES Bureau RVO, <https://mijn.rvo.nl/cites-soorten-de-eu-invoeren-of-weder-uitvoeren>.

¹⁷³ L. Boerema, ‘Juridische aspecten van herintroductie van edelherten in het drechts friese woud’, Boerema & Van den Brink, Darp, december 2016, p.12-13.

Deze beoordeling is zeker verdedigbaar op basis van de jurisprudentie die eind 2016 beschikbaar was (het moment van afronden van het betreffende onderzoek), maar inmiddels heeft het HvJEU in het arrest van 7 november 2018 betreffende de PAS-zaken duidelijk gemaakt dat de ABRvS-lijn begrip project te beperkt heeft uitgelegd.¹⁷⁴ Het gaat bij de bepaling van de vraag of sprake is van een project volgens het HvJEU niet zozeer om de vraag of van een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu sprake is maar veeleer om de vraag of sprake kan zijn van significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied. Met andere woorden, bepalend is of de activiteiten die worden beoordeeld het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied in gevaar kan brengen. Ook activiteiten die niet tot een fysieke ingreep in het natuurlijk milieu leiden kunnen dergelijke effecten hebben en kunnen daarmee ‘project’ zijn.

Het uitzetten van een diersoort die zal verblijven in of migreren door Natura 2000-gebieden kan in theorie significante gevolgen hebben, maar dit is vanzelfsprekend sterk afhankelijk van de uit te zetten soort en de habitat typen en soorten waarop de instandhoudingsdoelstellingen betrekking hebben. Dit vraagt om een ecologische beoordeling conform de daarvoor gestelde eisen in artikel 6 van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8 van de Wnb. Het college van GS van de provincie waarin het betreffende Natura 2000-gebied is gelegen is bevoegd gezag voor een vergunningaanvraag op grond van artikel 2.7 Wnb.

5.2.4 Voor uitzetting vereiste toestemming van de visrechthebbende op grond van artikel 17 van de Visserijwet 1963

In beginsel zijn de bepalingen van de Visserijwet 1963 alleen van toepassing op vissoorten (en schaal- en schelpdieren) die bij ministeriële regeling zijn aangewezen. De betreffende regeling – de Uitvoeringsregeling Visserij en bijbehorende bijlage – noemt de *Acipenser sturio* niet,¹⁷⁵ waarmee deze wet en de uitvoeringswetgeving dus in beginsel niet voor de Europese steur gelden. Hierop bestaat echter wel de uitzondering van artikel 17 van de Visserijwet. Op grond van het eerste lid is het “verboden in een water als bedoeld in artikel 1, vierde lid, onder d, op het visrecht waarvan een ander de rechthebbende is, vis uit te zetten, zonder in het bezit te zijn van een schriftelijke toestemming van de rechthebbende” en het tweede lid bepaalt dat dit verbod ook van toepassing is op vissoorten die niet bij de betreffende ministeriële regeling (krachtens artikel 1, tweede lid) zijn aangewezen. Voor het uitzetten van de steur in wateren geldt dus op grond van de Visserijwet 1963 geen bestuursrechtelijke vergunningplicht maar is wel toestemming vereist van diegenen die voor die wateren de visrechten in handen heeft.

¹⁷⁴ HvJEU, zaken C-293/17 en C-294/17, 7 november 2018 (prejudiciële vragen PAS).

¹⁷⁵ Zie de Visserijwet 1963, art. 1, tweede lid, onder a) en de Uitvoeringsregeling Visserij, art. 2 en Bijlage 1 bij deze regeling.

6. Beantwoording van de onderzoeksvragen

Hieronder worden de beschrijvingen van de voorgaande paragrafen gebundeld in de vorm van concrete antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen.

6.1 Vragen met betrekking tot juridische status (paragraaf 2):

a) Wat is de juridische status van de Europese steur onder de voor Nederland geldende verdragen en de EU Habitatrichtlijn?

De steur kent zo ongeveer de zwaarst mogelijk beschermde status die voor een wilde diersoort denkbaar is. Dit komt niet alleen doordat de soort bescherming geniet onder een groot aantal internationale verdragen en de EU Habitatrichtlijn, maar ook omdat de soort binnen ieder van deze systemen de meest vergaande bescherming toebedeeld heeft gekregen. De steur heeft onder drie van de vier onderzochte verdragssystemen ook serieuze aandacht gekregen in ‘soft-law’-documenten, zoals aanbevelingen of resoluties. Alleen de partijstaten bij het Rijnverdrag hebben voor de steur zeer weinig aandacht.

De status van de steur onder het Verdrag van Bern, Verdrag van Bonn, het OSPAR Verdrag, het Rijnverdrag en de EU Habitatrichtlijn en de belangrijkste consequenties van die status is beschreven in paragraaf 2 en wordt hieronder voor de overzichtelijkheid in een tabel samengevat (kolom 2 en 3). Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de relevante aanbevelingen en resoluties (kolom 4) en aan de vraag of/waar de betreffende componenten in de Nederlandse wetgeving zijn geïncorporeerd.

Rechts-systeem	Status	Verdragsartikelen en consequenties	Aanbevelingen, Resoluties, Actieplannen, e.d. ('soft-law' instrumenten)	Implementatie Nederlandse wetgeving
Verdrag van Bern	Bijlage II en extra aandacht omdat de steur een migrerende soort is (zie bijv. art. 10).	Gebiedenbescherming: Plicht tot nemen van passende en noodzakelijke wettelijke en administratieve maatregelen voor bescherming van gebieden (4(1) en 4(3))	Recommendation No. 41 (1993) on the protection of freshwater fish' beveelt de partijstaten o.a. aan om de noodzaak te overwegen "to establish captive breeding and re-introduction programmes for endangered fish species, using established scientific guidelines." Met Recommendation No. 127 (2007) werd het eerste 'Pan-European Action Plan for Sturgeons' vastgesteld. Dit actieplan werd in 2018 door de aanneming van Recommendation No. 199 (2018) vervangen door het nieuwe 'Pan-European Action Plan for Sturgeons'. Beoogd in Actieplan: tegen- gaan van vangst en bijvangst	Gebiedenbescherming: Via Natura 2000 en de implementatie van dit regime in de Wet natuurbescherming (art. 2.1 e.v.). Met name het Actieplan vraagt echter bredere inzet, bijv. door inzet voor herstel van potentieel geschikte leefgebieden waar soort nu nog niet voorkomt.
		Soortenbescherming: Plicht op grond van art. 6 tot nemen van passende en noodzakelijke wettelijke en administratieve maatregelen voor de speciale bescherming van soorten van Bijlage II, waaronder specifieke verbodsbepalingen die vergelijkbaar zijn met artikel 12 Habitatrichtlijn en betrekking hebben op individuen van de betreffende soorten. Hieronder valt ook het in bezit hebben of verhandelen van exemplaren, maar uitzonderingen zijn mogelijk op grond		Soortenbescherming: Wordt deels gedekt door implementatie Habitatrichtlijn (soortenbescherming) in Wet natuurbescherming (art. 3.5 e.v.), maar goede uitvoering en effectiviteit van Actieplan vraagt om ruime uitleg van verbodsbepalingen.

		van artikel 9, waaronder ook voor 'repopulation' en 'reintroduction'.	uit het wild, herstel populaties, bescherming van bestaande habitats en herstel van potentieel geschikte habitats in 'key rivers', wegnemen migratiebelemmeringen, monitoring, tegengaan illegale handel, financiering en regelgeving, educatie en evaluatie van de uitvoering van het Actieplan.	
		Internationale samenwerking: Partijstaten moeten hun inspanningen coördineren voor de instandhouding van de trekkende soorten, genoemd in de bijlagen II en III, waarvan het verspreidingsgebied zich uitstrekt over hun grondgebied (art.10(1)). Artikel 11(1)(a) kent ook meer algemene samenwerkingsplicht t.b.v. verhogen doeltreffendheid.		Internationale samenwerking: gesteld zou kunnen worden dat deze plicht explicieter in de Wnb verwoord zou moeten worden. In ieder geval vraagt het actieve inzet van de Nederlandse overheid.
		Onderzoek: Plicht tot stimuleren en te coördineren van onderzoekswerkzaamheden die verband houden met de doelstelling van het verdrag (art. 11(1)(b)).		Onderzoek: Bepalingen inzake monitoring zijn relevant. Evenals de andere onderdelen vraagt deze component actieve inzet van de Nederlandse overheid.
		Herintroductie: Plicht tot het bevorderen van herintroductie wanneer dit zou bijdragen aan instandhouding van met uitsterven bedreigde soort en voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden (art. 11(2)(a)).		Herintroductie: De beginselplicht tot herintroductie van art. 11(2) is (ten onrechte) niet expliciet in de Hab. richtlijn en Wnb opgenomen (art. 3.34(5) Wnb maakt tbv herintroductie slechts een ontheffing mogelijk van verbod om dieren uit te zetten). Actieve inzet NI overheid is vereist.
Verdrag van Bonn Er is geen dochter-overeenkomst of MOU voor de steur afgesloten.	Steur staat sinds COP6 (1999) op Bijlage II en sinds COP8 (2005) ook op Bijlage I (dubbele 'listing' is mogelijk gemaakt in Art. IV(2) van het Verdrag).	Gebiedenbescherming: Artikel III, §4 stelt: "De Partijen die Staten zijn die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort die in Bijlage I is vermeld, stellen alles in het werk om a) de leefgebieden van deze soort die van belang zijn om het dreigend gevaar van uitsterven af te wenden, te behouden, en, waar dit mogelijk en passend is, in hun oude staat terug te brengen."	Resolutie 7.7 (2002) " <i>Calls upon CMS Party Range States of sturgeons listed in CMS Appendices to take the lead to develop an appropriate CMS instrument on sturgeons.</i> " In algemene zin is het belang van het sluiten van deze overeenkomsten diverse malen herhaald, waaronder ook in Resolutie 12.8 (2017).	Gebiedenbescherming: Geen specifieke omzetting. Wordt deels gedekt door implementatie Habitatrichtlijn (Natura 2000) in Wet natuurbescherming. Art. III(§4) vraagt echter bredere inzet, bijv. door inzet voor herstel van potentieel geschikte leefgebieden waar soort nu nog niet voorkomt.
		Soortenbescherming: Artikel III, §4 stelt: "De Partijen die Staten zijn die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een trekkende soort die in Bijlage I is vermeld, stellen alles in het werk om b) de negatieve gevolgen van activiteiten of hindernissen die de trek van bedoelde soort ernstig belemmeren of onmogelijk maken, naar gelang van de situatie te voorkomen, weg te nemen, te compenseren of te verkleinen." Artikel III, §5 verbiedt het aan de populatie onttrekken van een exemplaar van een Bijlage I-soort.		Soortenbescherming: Wordt deels gedekt door implementatie Habitatrichtlijn (soortenbescherming) in Wet natuurbescherming (art. 3.5 e.v.). Toch is deze verplichting ruimer dan de optelsom van specifieke verbodsbepalingen van artikel 3.5. Voorts geldt art. 6(2) Habitatrichtlijn alleen in N2000-gebieden. De implementatie lijkt daarmee niet geheel dekkend te zijn.
		Internationale samenwerking: Art. IV, §3 verplicht de Partijstaten die deel uitmaken van het verspreidingsgebied van een Bijlage II-soort om alles in het werk te stellen om overeenkomsten te sluiten wanneer deze soort hiermee gebaat is. Deze plicht kan volgens §4 ook betrekking		Internationale samenwerking: gesteld zou kunnen worden dat deze plicht explicieter in de Wnb verwoord zou moeten worden. In ieder geval vraagt het actieve

		<p>hebben op landsgrensoverschrijdende deelpopulaties.</p> <p>Onderzoek: Het verrichten van onderzoek naar migrerende diersoorten is een algemene verplichting onder art. II. Ook diverse verplichte inhouds-elementen van overeenkomsten (art.V) hebben betrekking op onderzoek.</p> <p>Herintroductie: Geen algemene verplichting, maar Art. V, §5 (g) verwoordt als (in beginsel) verplicht inhoudscomponent van overeenkomsten onder het Verdrag: “het ter beschikking stellen van nieuwe, voor deze trekkende soort geschikte leefgebieden, dan wel het opnieuw uitzetten van deze soort in voor haar geschikte terreinen.” Een dergelijke dochterovereenkomst is voor de steur echter niet afgesloten.</p>		<p>inzet van de Nederlandse overheid.</p> <p>Onderzoek: Bepalingen inzake monitoring zijn relevant. Verder vraagt implementatie actieve inzet van de Nederlandse overheid.</p> <p>Herintroductie: Afhankelijk van inhoud dochterovereenkomsten, maar dit onderwerp is zeer beperkt geregeld in de Wnb.</p>
OSPAR verdrag	Steur staat sinds 2003 op OSPAR List of Threatened and/or Declining Species and Habitats (de OSPAR lijst; Agreement 2008-6). Dit betreft een instrument ter implementatie van Bijlage V bij het verdrag .	OSPAR Verdrag, Bijlage V, art. 2(a): het nemen van de “necessary measures to protect and conserve the ecosystems and the biological diversity of the maritime area, and to restore, where practicable, marine areas which have been adversely affected.” Uitgewerkt in Recommendation 2014/1 (zie hiernaast).	Het 2009-background document voor de steur stelt: “Depending on the availability of broodstock, Contracting Parties in whose territory <i>A. sturio</i> is considered native, should aim at establishing appropriate restocking programmes (as e.g. Germany is currently undertaking).” Ook zouden MPAs aangewezen moeten worden. De OSPAR Commissie heeft in 2014 OSPAR Recommendation 2014/1 betreffende de Europese steur aangenomen (gebaseerd op het 2009-background document voor deze soort). Opgeroepen wordt tot MPA aanwijzing, monitoring en andere maatregelen. Herintroductie wordt niet in deze aanbeveling genoemd.	Geen specifieke omzetting. Wordt deels gedekt door implementatie Habitatrictlijn (Natura 2000 en soortenbescherming) in Wet natuurbescherming, maar aanbeveling tot aanwijzing MPA en herintroductie gaan iets verder dan waartoe de Wnb verplicht. Vereisen hoe dan ook actieve inzet van de overheid.
Rijn-Verdrag 1999	Het Rijnverdrag voorziet niet expliciet in het toekennen van een beschermde status aan soorten.	“sustainable development of the Rhine ecosystem” (preamble and Art.3(1)) and this includes “protecting populations of organisms and species diversity” (Art.3(1)(b)). Bij streven laten leiden door o.a. voorzorgbeginsel (art. 4). Partijstaten “treffen de voor hun grondgebied vereiste maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Commissie overeenkomstig artikel 11.”	Rijn 2020 (actieprogramma) heeft o.a. als doel de verbetering van het ecosysteem Rijn door herstel van de ecologische passeerbaarheid en het beschermen van intacte paaigebieden en habitats voor jonge vissen, alsmede het revitaliseren van geschikte leefgebieden voor vissen in de zijrivieren die deel uitmaken van het trekvisprogramma. In 2009 en 2018 (update) is een masterplan voor trekvis aangenomen, maar er zijn geen ambities voor de Europese steur geformuleerd. Inzet concentreert zich op wegnemen migratiebeperkingen en op enkele soorten (zalm, paling).	Geen specifieke omzetting.

EU Habitat- richtlijn	Bijlage II: gebieden- bescherming (Natura 2000)	Gebiedenbescherming: Lidstaat moet voor deze soort gebieden aankondigen en aanwijzen (zie art. 4 in samenhang met Bijlage III van de Habitatrichtlijn).	Er kan een niet-bindend EU Species Action Plan worden ontwikkeld maar dit is (nog) niet voor de steur gebeurd ¹⁷⁶	Art. 2.1 Wnb Voor de steur zijn door Nederland geen gebieden aangewezen omdat wordt aangenomen dat de steur niet in Nederland 'voorkomt' in de zin van Bijlage III van de Hab.richtlijn. Om die reden staat de steur ook niet op de referentielijst, al moet worden bedacht dat deze lijst enkel een hulpmiddel is en niet bepalend is voor de aanmeldings- en aanwijzingsplicht en de plicht tot actualisatie van de aanwijzingen.
		Voor aangewezen gebieden geldt het regime van artikel 6. Hierbij gaat het om het treffen van instandhoudingsmaatregelen om de instandhoudingsdoelen te realiseren (lid 1), het voorkomen van verslechtering en significant storende effecten (lid 2) en het alleen toestaan van plannen en projecten wanneer significante effecten voor het N2000-gebied uitgesloten kunnen worden (lid 3, met uitzonderingsmogelijkheid in lid 4).		Art. 2.2 - 2.10 Wnb
	Steur is aangemerkt als prioritaire soort (*)	Extra zwaar regime prioritaire soorten: Voor plannen en projecten geldt een extra zwaar regime voor het toelaten van uitzonderingen op het art. 6(3) regime: zie artikel 6(4), laatste volzin.		Art. 2.8(5) Wnb.
	Bijlage IV: soorten- bescherming	Soortenbescherming Het soortenbeschermingsrecht van art. 12 e.v. is op ieder individu van de steur van toepassing, of het nu een steur uit de Gironde delta betreft of een steur afkomstig van een toekomstig Nederlands herintroductieprogramma.		Art. 3.5 e.v. Wnb
		Herintroductie Art. 22(1) bepaalt dat lidstaten de wenselijkheid van herintroductie dienen na te gaan "wanneer die kan bijdragen tot de instandhouding van die soorten" en aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Deze onderzoeksplicht betreft een te beperkte implementatie van de beginselplicht tot herintroductie onder het Verdrag van Bern (zie boven).		Herintroductie: Deze onderzoeksplicht is (ten onrechte) niet expliciet in de Hab. richtlijn en Wnb opgenomen maar vraagt wel actieve inzet voor naleving door NI. Art. 3.34(5) maakt tbv herintroductie wel onthefing mogelijk van verbod om dieren uit te zetten.
		Internationale samenwerking: Preambule: "Overwegende dat erkend wordt dat de vaststelling van maatregelen ter bevordering van het behoud van de prioritaire natuurlijke habitats en het voortbestaan van prioritaire soorten van communautair belang een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle Lid-Statens is."		Internationale samenwerking: Geen specifieke omzetting. Zie ook hierboven.

Tabel 1 (Nederlandse versie): Juridische status van de steur en daaruit voortvloeiende verboden en verplichtingen

¹⁷⁶ Zie: http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/action_plans/index_en.htm.

b) Wat is de juridische status van het Actieplan voor de steur onder het Verdrag van Bern?

Het Actieplan is vastgesteld met een recommendation van de Standing Committee onder het Verdrag van Bern en is formeel niet juridisch bindend. Het Actieplan geeft echter voor de Europese steur (en andere steursoorten) nadere invulling aan de wel verbindende bepalingen van het Verdrag, zoals ook blijkt uit de verwijzing naar deze bepalingen in de preambule van de recommendation en het Actieplan zelf (verwezen wordt met name naar art. 1, paragraph 2, art. 3 en art. 4.1). Daarmee is het Actieplan dus juridisch zeker relevant. Deze relevantie neemt verder toe omdat met het Actieplan ook concrete invulling wordt gegeven aan juridische verplichtingen van andere rechtssystemen. Zo verwijst de preambule van OSPAR 'Recommendation 2014/1 on furthering the protection and conservation of the common or European sturgeon (*Acipenser sturio*)' naar het Actieplan en moeten OSPAR-Partijstaten volgens paragraaf 3.1 de uitvoering van dit Actieplan overwegen. Hoewel deze aanbeveling zelf ook niet juridisch bindend is, geeft de aanbeveling en het Actieplan voor de steur dus ook mede invulling aan de verplichtingen onder het OSPAR Verdrag (in het bijzonder Bijlage V). Een vergelijkbare redenering gaat op voor het Verdrag van Bonn. Het lijkt er zelfs op dat het Actieplan onder het Verdrag van Bern een reden is om geen afzonderlijke overeenkomst over de steur onder het Verdrag van Bonn te ontwikkelen, terwijl de situatie van de steur voor een dergelijke dochterovereenkomst uiterst geschikt moet worden genoemd. Daarmee wordt het belang van een goede uitvoering van het Actieplan – ook voor de realisatie van de doelen en verplichtingen van het Verdrag van Bonn - stevig onderstreept. Omdat de EU ook partij is bij het Verdrag van Bern en het Verdrag van Bonn en de Habitatrichtlijn daar een belangrijke implementatiemaatregel van is, is uitvoering van het Actieplan ook een belangrijk instrument om de Habitatrichtlijnverplichtingen na te leven ten aanzien van de steur.

De in het Actieplan beschreven maatregelen kunnen dus als belangrijke indicatie worden gezien van hoe een staat als Nederland de relevante verplichtingen van de genoemde verdragen invulling kan geven. De juridisch relevantie van het Actieplan voor een staat neemt verder toe wanneer die staat een centrale rol kan vervullen bij het herstel van een ernstig bedreigde soort, bijvoorbeeld vanwege de plaats van belangrijkste bedreigingen, belangrijke ecologische kansen voor herstel, etc. In dergelijke gevallen moet het redelijk worden geacht om de 'bewijslast om te draaien': wanneer een dergelijke partijstaat het Actieplan of onderdelen ervan niet zou (willen) uitvoeren, is het aan die partijstaat om uit te leggen hoe dan wel aan de verdragsverplichtingen invulling gegeven wordt.

6.2 *Vragen over consequenties van beschermde status vóór en ná herintroductie (paragrafen 4 en 5)*

- c) Wanneer is een soort weer ‘aanwezig’ in juridische zin en gelden wettelijke bepalingen van de Wet natuurbescherming?
 - i. Vanaf welk moment is het soortenbeschermingsrecht uit de verschillende juridische regimes op de steur van toepassing?
 - ii. Vanaf welk moment zouden in Nederland ook Natura 2000-gebieden (mede) aangewezen moeten worden voor de steur?

Het **soortenbeschermingsrecht** zoals besproken in paragraaf 2, waaronder de strikte verbodsbepalingen van de Habitatrichtlijn en het Verdrag van Bern, is van toepassing op ieder individu van de Europese steur binnen zijn natuurlijk verspreidingsgebied. Volgens de Europese Commissie moet het begrip natuurlijk verspreidingsgebied hierbij ruim worden uitgelegd: “When a species or habitat spreads on its own to a new area/territory or when a species has been re-introduced into its former natural range (in accordance with the rules in Article 22 of the Habitats Directive), this territory has to be considered part of the natural range” (Guidance document strict species protection, 2007, p. 11). Dit betekent dat het soortenbeschermingsrecht zowel van toepassing is op bijvoorbeeld een steur afkomstig uit de Franse Gironde als op een steur die in Nederland (of elders) in de natuur is uitgezet met het oogmerk een populatie te laten herstellen of op te bouwen. De toepasselijkheid van het soortenbeschermingsrecht is daarmee dus niet wezenlijk anders **vóór en ná herintroductie**, maar waar in de situatie vóór de herintroductie slechts enkele exemplaren (bijv. afkomstig van de Gironne) die bescherming genieten, gaat het ná herintroductie vanzelfsprekend om veel meer exemplaren.

De Nederlandse wetgeving is met het voorgaande in lijn voor wat betreft de specifieke verbodsbepalingen en uitzonderingsmogelijkheden doordat artikel 3.5 van de Wet natuurbescherming van toepassing is op alle soorten op Bijlage IV van de Habitatrichtlijn, Bijlage II van het Verdrag van Bern en Bijlage I van het Verdrag van Bonn. De Europese steur staat op al deze bijlagen, waarmee deze soort om meerdere redenen de bescherming van artikel 3.5 geniet.

Gezien de zwaar beschermde status en de beoordeling als ‘critically endangered’ op de Europese Rode Lijst van IUCN, mag het overigens wel opmerkelijk genoemd worden dat Europese steur door Nederland **niet op de officiële Nederlandse Rode Lijst** voor vissen is geplaatst. Dit komt omdat de Nederlandse Rode Lijst-systematiek afwijkt van de IUCN-systematiek. Anders dan de IUCN-systematiek vereist de Nederlandse systematiek namelijk dat een soort zich in Nederland voortplant of dit in het verleden heeft gedaan. Dit criterium doet geen recht aan de bedoeling van de Rode Lijst voor migrerende soorten die zich niet in Nederland voortplanten maar waarvoor Nederland wel van groot belang is tijdens andere stadia van de levenscyclus. Het is belangrijk deze systematiek te herzien, niet alleen voor de steur maar ook voor veel andere soorten zoals bijvoorbeeld de paling.

Wat betreft het **gebiedenbeschermingsrecht** is de aanwijzingssystematiek van Natura 2000 gebieden op grond van artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming gebaseerd op de vereisten van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, waarbij in sterke mate wordt uitgegaan van bestaande ecologische waarden. Toepassing van de criteria van Bijlage III van de Habitatrichtlijn heeft er dan ook toe geleid dat Nederland tot op heden (de situatie **vóór herintroductie**) geen Natura 2000-gebieden voor de steur heeft aangewezen. Bestudering van de aanwijzingsgeschiedenis, beheerplannen en het Alterra-onderzoek ten behoeve van de actualisatie van Standaard Data Formulieren voor de bestaande Natura 2000-gebieden, leert ook dat de steur bij het aanwijzingsproces, de uitwerking van het beheer voor de gebieden in beheerplannen en bij het actualiseren van de aanwijzingen niet ter sprake is gekomen. Dit kan juridisch verdedigbaar worden geacht vanwege de sterke focus van de Natura 2000-aanwijzingssystematiek. De doelstelling van verdragen en de Habitatrichtlijn om de steur in een gunstige staat van instandhouding te herstellen en met name de expliciete aandacht binnen de verdragssystemen voor herstel van potentieel leefgebied vormen echter ook sterke argumenten voor de stelling dat bij de Natura 2000-aanwijzingen oog moet bestaan voor gebieden die essentieel kunnen zijn om de in het verleden uitgestorven steur terug te laten keren.

Verwacht zou worden dat leefgebieden van de steur wel voor bescherming via het Natura 2000-regime in aanmerking komen **ná herintroductie** omdat de steur dan immers in Nederland voorkomt, maar dit is volgens de Nederlandse overheid niet zomaar het geval. Om te bepalen wanneer een soort die in Nederland wordt uitgezet in het kader van een herintroductieprogramma weer in Nederland ‘voorkomt’ in de zin van de Natura 2000 aanmeldings- en aanwijzingssystematiek, hanteert de Nederlandse overheid een tien jaren-criterium: een soort komt weer voor wanneer sprake is van een zichzelf in stand houdende populatie en deze eis is vertaald naar het criterium dat de soort zich minimaal 10 jaar op natuurlijke wijze moet hebben voortgeplant. Deze eis heeft er voor gezorgd dat voor de otter die rond 2004 is geïntroduceerd in de Wieden-Weerribben en al snel een gezonde populatie kende, nog steeds geen Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. De gestelde eis vloeit niet voort uit de Habitatrichtlijn en zou voor de Europese steur kunnen leiden tot twee belemmeringen voor de inzet van het Natura 2000-regime voor de steur:

- Het is waarschijnlijk dat de steur na herintroductie niet in Nederland paaigebieden zal hebben maar meer stroomopwaarts, waarmee mogelijk geen sprake zal kunnen zijn van een natuurlijke voortplanting in Nederland. Daarmee zouden voor de soort nimmer Natura 2000-gebieden aangewezen gaan worden omdat de soort dan officieel niet in Nederland zou voorkomen.
- Zoals hierboven aangegeven neemt het reproductieproces van de steur een lange tijdsperiode in beslag. Na herintroductie is het goed mogelijk dat pas na 15 jaar de eerste natuurlijke voortplanting plaatsvindt en wanneer dan nog 10 jaar gewacht zou moeten worden, worden er voor de steur gedurende een periode van 25 jaar of langer geen gebieden in het kader van het Natura 2000-netwerk beschermd.

Wat betreft het eerste punt moet benadrukt worden dat - voor een effectieve bijdrage aan het herstel en de bescherming van de steur – gebiedenbescherming het levenspatroon van de steur zal moeten volgen en niet beperkt zal kunnen worden tot de paaigebieden.

Wat betreft het tweede punt moet worden opgemerkt dat het beschreven langdurige uitstel van gebiedenbescherming niet te rijmen is met de verplichting de steur in een gunstige staat van instandhouding te brengen. Het wachten tot de soort zelf bewijst dat deze een gezonde populatie kan opbouwen moet in strijd worden geoordeeld met de verdragen en de Habitatrictijn. Die regimes gaan er immers vanuit dat gebiedenbescherming en -herstel juist essentieel is om de soort in de gelegenheid te stellen een gezonde populatie op te bouwen. Vooral gezien de zeer slechte toestand waarin de steur zich bevindt is er bovendien urgentie. Deze urgentie komt met name sterk tot uiting in de internationale verdragssystemen, in het bijzonder artikel III, paragraaf 4 van het Verdrag van Bonn en het Actieplan voor de steursoorten onder het Verdrag van Bern (bijv. “Identify habitat restoration possibilities” is één van de acties die Partijstaten op de korte termijn en met hoge prioriteit moeten uitvoeren). Om aan alle verplichtingen te voldoen zal de Nederlandse overheid dit criterium voor de uitleg van het begrip ‘voorkomen’ dan ook moeten laten vallen.

d) Daarmee samenhangend: wat is de juridische status van steuren in de Noordzee en vloeien uit die status verplichtingen voor Nederland voort?

De Noordzee vormde een deel van het leefgebied van de Rijn-populaties van de steur. Hoelang steuren na 1900 nog paaigebieden van de Rijn hebben gebruikt is niet duidelijk, maar duidelijk is wel dat er begin twintigste eeuw nog enkele honderden steuren, afkomstig van het Rijnsysteem, op de Noordzee werden gevangen. Echter, ook na het uitsterven van de deelpopulatie van de Rijn hebben beroepsvissers in de afgelopen decennia met enige regelmaat een exemplaar van de Europese steur in de Noordzee gevangen. Hierbij gaat het waarschijnlijk om exemplaren die afkomstig zijn uit de deelpopulatie van de Franse Gironde delta.

Hiermee kan een discussie bestaan of de Europese steur als soort echt geheel uit Nederland is verdwenen. Gesteld zou kunnen worden dat met het uitsterven van de deelpopulaties die paaiden op de Nederlandse rivieren de soort niet geheel uit Nederland is verdwenen omdat een deel van Nederland nog steeds onderdeel vormt van het verspreidingsgebied van een andere deelpopulatie van dezelfde soort. Deze uitleg zou twee belangrijke juridische consequenties hebben:

- i. Omdat de soort in Nederland is blijven voorkomen – al is het in zeer kleine aantallen - hoeft met Natura 2000-gebiedsaanwijzing niet te worden gewacht tot voldaan is aan het hierboven besproken 10-jaar-criterium na herintroductie (zie onder vraag c));

- ii. Bij het in Nederland uitzetten van jonge steuren ten behoeve van het verbeteren van de staat van instandhouding van de Europese steur is formeel geen sprake van ‘herintroductie’ maar van ‘regionale herintroductie’ of ‘bijplaatsing’. Daarmee zou niet de Minister van LNV maar GS van de relevante provincies bevoegd gezag zijn om ontheffing te verlenen van het verbod van artikel 3.34(1) Wet natuurbescherming inzake het in het wild uitzetten van dieren.

Gezien deze consequenties zou het goed zijn om deze uitleg met de Nederlandse overheid te bespreken.

e) Vragen de voor Nederland geldende juridische verplichtingen alleen om passieve bescherming van voorkomende exemplaren van de steur of ook juist om actieve inzet voor herstel van Europese (deel)populaties?

Om de doelstellingen van internationale verdragen en de EU Vogel- en Habitatrichtlijnen te realiseren is naast ‘passieve bescherming’ (verbodsbepalingen met uitzonderingen) ook actief herstel noodzakelijk. Nederland is tot actieve inzet voor herstel verplicht op grond van de besproken verdragen en de Habitatrichtlijn. Binnen het Nederlandse rechtstelsel is deze verplichting geadresseerd aan de provincies. Zo bepaalt artikel 1.12, lid 1, van de Wnb dat de provincies zorg moeten dragen voor de maatregelen die nodig zijn om vogelsoorten, soorten op Bijlage IV van de Habitatrichtlijn, Bijlage II van het Verdrag van Bern en Bijlage I van het Verdrag van Bonn, alsmede Rode Lijstsoorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen en te houden. De Provincie Zuid-Holland heeft deze verplichting serieus genomen en heeft de steur op de provinciale lijst van iconsoorten geplaatst om te waarborgen dat de steur bijzondere aandacht krijgt in het actieve soortenbeleid. Internationaal en Europees is echter de Rijksoverheid aan te spreken op de goede naleven van de verdrags- en EU-verplichtingen, waaronder ook het resultaat (herstel in een gunstige staat van instandhouding) dat met artikel 1.12(1) wordt nagestreefd.

6.3 Vragen met betrekking tot herintroductie: begrippen, verplichtingen en bevoegdheden (paragraaf 5)

f) Wanneer is er in juridische zin sprake van ‘herintroductie’ en wanneer van bijvoorbeeld ‘bijplaatsing’, en wordt hierbij ook rekening gehouden met de ecologie van een soort (bijv. onderscheid zoogdier en vissoort)?

Er is sprake van ‘herintroductie’ indien een soort in een land geheel is uitgestorven en gekweekte of elders gevangen exemplaren in het wild worden uitgezet om de soort weer onderdeel van het ecosysteem te laten uitmaken. Er is sprake van ‘locale herintroductie’ of ‘bijplaatsing’ indien een soort in Nederland voorkomt en gekweekte of elders gevangen exemplaren in het wild worden uitgezet om de staat van

instandhouding van de soort te verbeteren (zie Smulders et al., noot 96). Mij is niet bekend of bij de uitleg en toepassing van deze begrippen door de overheid onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende diersoorten, zoals bijvoorbeeld de otter en de steur. Juridisch is het verschil wel relevant, omdat bij herintroductie de Minister van LNV bevoegd gezag is om ontheffing te verlenen van het verbod van artikel 3.34(1) Wet natuurbescherming om dieren in het wild uit te zetten, terwijl bij ‘lokale herintroductie’ en ‘bijplaatsing’ het college van gedeputeerde staten van de relevante provincie bevoegd is om een dergelijke ontheffing te verlenen (art. 3.34 Wnb).

g) Bestaat er voor de Nederlandse overheid een verplichting tot herintroductie van de steur?

Op basis van de onderzochte juridisch bindende en ondersteunende documenten mag worden aangenomen dat er voor Nederland ten aanzien van verdwenen soorten zoals de steur een onderzoeksplicht bestaat naar de mogelijkheden tot herintroductie, alsmede een ‘beginselplicht tot herintroductie’ wanneer blijkt dat aan de randvoorwaarden wordt voldaan. Dit vloeit met name voort uit artikel 11, tweede lid, onder a) van het Verdrag van Bern, een bepaling die overigens een zwakkere bewoording kent in de Habitatrichtlijn en ten onrechte geen plaats heeft gekregen in de Wet natuurbescherming: “Iedere verdragsluitende partij verbindt zich ertoe: a) te bevorderen dat in het wild voorkomende inheemse dier- en plantensoorten opnieuw worden uitgezet, wanneer deze maatregel zal bijdragen tot de instandhouding van een soort die met uitsterven wordt bedreigd, mits eerst, rekening houdend met de ervaringen van de andere verdragsluitende partijen, wordt bestudeerd of een zodanige maatregel doeltreffend en aanvaardbaar is.”

Deze ‘beginselplicht tot herintroductie’ vloeit ook voort uit de diverse soft-law documenten over de steur onder de diverse verdragssystemen. Hoewel deze documenten niet juridisch bindend zijn, geven ze wel een op de steur toegespitste concrete invulling aan de wel verbindende verplichtingen. Daarbij gaat het om de meer algemene bepalingen over herstel van steurpopulaties maar ook om de meer specifieke passages over herintroductie van de steur in bijvoorbeeld het 2009-achtergronddocument voor de Europese steur onder het OSPAR Verdrag: “Depending on the availability of broodstock, Contracting Parties in whose territory *A. sturio* is considered native, should aim at establishing appropriate restocking programmes (as e.g. Germany is currently undertaking)” (p.12). Onder het Verdrag van Bern krijgt deze plicht expliciete aandacht in ‘Recommendation No. 41 (1993) on the protection of freshwater fish’ (zie §2) en specifiek voor de steur geeft het 2018-Actieplan voor de steur aan dat “Science-based continuous release of offspring to recover historic population structure” hoge prioriteit moet krijgen van de verantwoordelijke overheid.

Gezien het voorgaande is het opvallend dat in Nederland initiatieven ter voorbereiding van de herintroductie niet door de overheid maar vooral door maatschappelijke organisaties zijn genomen. Interessant is echter dat de Nederlandse overheid de herintroductie van de steur in 2015 wel heeft aangekondigd in het kader

van de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. In de Beleidsnota Noordzee 2016-2021 (2015) wordt als doel geformuleerd (p.81) “Door mogelijkheden om afsluitingen te passeren en geleidelijke overgangen van zout naar zoet water is het aantal trekvisen (zoals zalm, aal en steur) dat tussen zee en rivieren migreert, toegenomen.” De Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee 2012-2020 (2015) bouwt hierop voor en kondigt op p.16 pilots voor de herintroductie van de ‘Atlantische steur’ (bedoeld wordt, de Europese steur) aan.

h) Welke voorwaarden en toestemmingsvereisten gelden er om herintroductie-activiteiten te ontplooiën? Welke instantie is bevoegd gezag?

Bij de herintroductie van de steur kunnen meerdere toestemmingsvereisten en daarmee samenhangende voorwaarden aan de orde zijn:

- voorwaarden die betrekking hebben op de noodzaak van herintroductie voor terugkeer van de soort, een inschatting van de kans van slagen van herintroductie en andere afwegingen. De in dat verband geldende voorwaarden krijgen aandacht bij een aanvraag voor een ontheffing van het verbod tot het in het wild uitzetten van dieren (artikel 3.34 van de Wet natuurbescherming). Bij herintroductie is de Minister van LNV bevoegd en deze zal vermoedelijk voor de beoordeling van de ontheffingsaanvraag gebruik maken van het beleidsdocument ‘Beleidslijn herintroducties van dieren’ uit 2008 (een actueler beleidskader is niet gevonden). Indien een aanvraag aan de daarin neergelegde criteria voldoet, wordt ook nog getoetst aan de IUCN-richtsnoeren. Vanuit internationaal- en Europeesrechtelijk perspectief is m.i. overigens duidelijk dat de in de beleidslijn uitgewerkte criteria niet allemaal even zwaar zullen mogen wegen. Gezien de hierboven besproken verdragsverplichtingen zullen de noodzaak, urgentie en kans van slagen van herintroductie om een soort van uitsterven te behoeden doorslaggevend moeten zijn en niet bijvoorbeeld sociaal-economische belangen;
- toestemmingsvereisten en voorwaarden om een ontheffing te kunnen geven van verboden die betrekking hebben op de uit te zetten dieren. Bij herintroductie van de steur zal het gaan om ex-site kweek waardoor bepaalde verbodsbepalingen niet van toepassing zijn (bijv. verbodsbepalingen die betrekking hebben op het in het wild vangen e.d.), maar wanneer vervoer binnen de EU vereist is, zal wel voldaan moeten worden aan de CITES-uitvoeringsregelgeving (EU verordening, waarnaar in de Wnb wordt verwezen). De Minister van LNV is in dit kader het bevoegd gezag en de uitvoering wordt verzorgd door het CITES Bureau van RVO.
- Beoordeling of herintroductie van de steur mogelijke negatieve effecten voor bestaande Natura 2000-gebieden met zich mee zou kunnen brengen. Het gaat hierbij om een beoordeling op grond van artikel 6 van de Habitatrictlijn, geïmplementeerd in artikel 2.7 e.v. van de Wnb. Na het arrest van het Hof van

Justitie van de EU betreffende de PAS-zaken moet het begrip project ruim worden uitgelegd en in beginsel kan ook de herintroductie van een soort onder dit begrip vallen. Of herintroductie van de steur de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen van bestaande Natura 2000-gebieden in gevaar kan brengen vraagt om ecologische expertise. Bevoegd gezag is het college van Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het Natura 2000-gebied is gelegen.

Buiten het natuurbeschermingsrecht is nog de Wet Dieren relevant voor een goede zorg voor de gezondheid en het welzijn van de uit te zetten dieren gedurende de verschillende fasen van het project. De Visserijwet 1963 is op de Europese steur niet van toepassing, met uitzondering van artikel 17. Op grond van dit artikel moet voor het in wateren uitzetten van de Europese steur toestemming worden verkregen van diegenen die voor die wateren de visrechten in handen heeft.

7. Afsluiting: de steur als testcase voor de effectiviteit van natuurbeschermingsrecht en de positie van Nederland

Dit onderzoek maakt duidelijk dat de steur zo ongeveer de meest bedreigde én meest beschermde diersoort van West-Europa is. Dat lijkt goed samen te gaan, maar de voorgaande discussies maken ook helder dat de soort nog niet echt van de beschermde status profiteert. Gesteld zou kunnen worden dat dit komt omdat bijna alle deelpopulaties zijn uitgestorven en dan zijn er nu eenmaal geen steuren die beschermd kunnen worden. Maar om de Europese steur van het volledig uitsterven te behoeden en weer onderdeel te laten uitmaken van zijn oorspronkelijke verspreidingsgebied is juist veel actie nodig. Er is al veel werk verzet op het gebied van het verbeteren van de kwaliteit van water en het wegnemen van migratiebelemmeringen, maar juist vanwege het verdwenen zijn van deelpopulaties en de natuurlijke kenmerken van de soort (bijv. lange levenscyclus) is langjarige inzet door herintroductie en/of bijplaatsing noodzakelijk. Op dit moment lijkt de inzet van veel partijstaten bij de besproken verdragen hier niet actief op gericht te zijn.

Onder het Verdrag van Bonn hebben de relevante partijstaten bijvoorbeeld geen gehoor gegeven aan de oproep in resoluties om voor de steursoorten een juridisch bindende dochterovereenkomst af te sluiten. Mogelijk geven partijstaten de voorkeur om de bescherming van de steur onder het Verdrag van Bern invulling te geven, in het bijzonder door middel van de implementatie van het in 2018 geactualiseerde Actieplan voor steursoorten. Ook OSPAR Recommendation 2014/1 roept op tot uitvoering van dat Actieplan. Indien verdragsverplichtingen vanwege hun strekking en inhoud nagekomen kunnen worden door de uitvoering van een Actieplan dat onder een ander verdrag is aangenomen, is daar op zich niets mis mee. De vraag is echter of het 2018 Actieplan wel echt wordt uitgevoerd. Zo is bijvoorbeeld opvallend dat de steur nagenoeg geen aandacht krijgt onder het Rijnverdrag, terwijl de Rijn juist één van de meest kansrijke en belangrijke rivieren voor (lokale) herintroductie is. Hierbij is van belang dat alle partijstaten bij het Rijnverdrag ook partijstaat zijn bij het Verdrag van Bern. Actieve inzet voor de steur onder het Rijnverdrag zou dus een logische invulling betekenen van de verplichtingen van deze staten en de EU onder het Verdrag van Bern, maar ook van de verplichtingen van de andere verdragen (Bonn en OSPAR).

Dit brengt ons op de positie van de Nederlandse overheid. In het Nederlands juridische en beleidsmatige landschap is de Europese steur regelmatig in beeld, maar ook wordt deze soort op veel momenten vergeten. Dit onderzoek maakt duidelijk dat de internationale bedreigde en beschermde status van de steur helder is, maar dat dit geenszins het geval is onder het Nederlandse beleid. De steur is **wel** als een soort beschouwt waarvoor de verbodsbepalingen van artikel 3.5 Wnb gelden. De steur wordt als ‘critically endangered’ aangemerkt op IUCN’s Rode Lijst maar staat **niet** op Nederlandse Rode Lijst vanwege de toepassing van het door de Nederlandse overheid gestelde vereiste dat de soort zich in Nederland moet voortplanten om voor een Rode Lijst-status in aanmerking te komen. De verplichting voor de provincies, neergelegd

in Artikel 1.12(1) Wnb, om de in dat artikellid genoemde soorten in een gunstige staat van instandhouding te brengen, is weer **wel** op de steur van toepassing vanwege zijn positie op de relevante bijlagen van de Habitatrichtlijn en de Verdragen van Bern en Bonn. De Provincie Zuid-Holland heeft de steur daarom terecht op de lijst van iconsoorten geplaatst. De steur wordt vanwege het ‘niet voorkomen’ in Nederland echter weer **niet** gezien als een soort waarvoor Natura 2000-gebieden moeten worden aangewezen, ook niet om gebieden nu al geschikt te maken voor de Europese steur en zo herstel te bevorderen. Zelfs na een succesvolle herintroductie zal de steur de komende decennia **geen** gebiedenbescherming onder het Natura 2000-regime genieten wanneer het Rijk vergelijkbare criteria zou gaan hanteren als bij de otter. De steur wordt echter beleidsmatig weer **wel** gezien als een doelsoort voor bepaalde Nederlandse natuurdoeltypen.¹⁷⁷ Ook wordt de Europese steur **wel** genoemd in plannen voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie en in de voortgangsrapportage onder het Biodiversiteitsverdrag als één van de soorten waar Nederland zich voor inzet.

Dit vormt een verwarrend en onlogisch totaalplaatje dat op gespannen voet staat met de zwaar beschermde status van de steur en de daarmee samenhangende internationale en Europese verplichtingen die Nederland voor deze soort heeft. De steur is te zeer de dupe van beleidscriteria die vanuit de doelstellingen en bepalingen van de verdragen en de Habitatrichtlijn onlogisch zijn en contraproductief werken. Mogelijk nog belangrijker is dat de Nederlandse overheid – los van deze juridisch-beleidsmatige ruis - een passieve houding aanneemt ten aanzien van de steur. Er is een goede samenwerking met het WNF, ARK Nederland en Sportvisserij Nederland, maar de actieve inzet wordt geheel overgelaten aan deze NGOs. Gezien de zeer ongunstige staat van instandhouding van de soort en de in dit onderzoek besproken optelsom van verplichtingen op grond van internationaal en Europees recht, ligt het voor de hand dat de Nederlandse overheid een actieve houding gaat aannemen om te voorkomen dat de soort in Europa in het wild geheel uitsterft.

Aanbevelingen

Deze studie en bovenstaande conclusies kunnen worden vertaald in uiteenlopende aanbevelingen voor verschillende actoren. Zonder compleet te willen zijn wordt aandacht gevraagd voor de volgende aanbevelingen:

- Verdragsluitende partijen bij de besproken verdragen zouden kennis moeten nemen van de expliciete aandacht die de Europese steur in het verleden in het kader van deze systemen heeft gekregen (zie de tabel voor een overzicht) en actie moeten nemen om tot een goede uitvoering van de gemaakte afspraken te komen. Uitvoering van met name het in 2018 vastgestelde Actieplan voor de

¹⁷⁷ Zie <https://minez.nederlandsesoorten.nl/content/steur-acipenser-sturio>, met verwijzing naar het Handboek Natuurdoeltypen, bijlage 3 (Ministerie van EL&I, 2001).

steur onder het Verdrag van Bern verdient prioriteit omdat hiermee veel verplichtingen onder diverse verdragssystemen invulling krijgen;

- Onderzoek wijst uit dat de Rijn ten opzichte van veel andere Europese rivieren een bijzondere geschiktheid kent voor de herintroductie van de Europese steur en voor het nemen van andere maatregelen die in het Bern-Actieplan zijn aanbevolen. Deze geschiktheid, in combinatie met de ernstig bedreigde status van de soort en het feit dat alle verdragspartijen bij het Rijnverdrag ook verdragspartij bij de Verdrag van Bern zijn, rechtvaardigen de conclusie dat de Rijnsoeverstaten een speciale verantwoordelijkheid hebben voor uitvoering van het Actieplan. In het licht van deze speciale verantwoordelijkheid is het opvallend dat de Europese steur geen serieuze aandacht heeft gekregen in het kader van het Rijnverdrag, terwijl dit wel is gebeurd binnen alle andere besproken verdragssystemen. Daarom wordt aanbevolen dat het herstel van de Europese steur - en in het bijzonder herintroductie van deze soort in de Rijn - met urgentie op de agenda van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn wordt geplaatst;
- Voor wat betreft de positie van Nederland wordt aanbevolen om de Nederlandse inzet voor het herstel van de Europese steur op korte termijn te onderzoeken en te bespreken. Deze discussie kan ook worden gebruikt om de criteria voor rode lijsten van trekkende diersoorten, zoals de Europese Steur, kritisch te evalueren, evenals de criteria voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden voor terugkerende of geherintroduceerde soorten met het oog op het ondersteunen van herstel;
- Het continue voorkomen van de Europese steur in de Nederlandse Noordzee zou een argument kunnen zijn voor de stelling dat de Europese steur als soort nooit echt uit Nederland is verdwenen en nog steeds in juridische zin in Nederland 'voorkomt', al betreft het een zeldzame verschijning. De exemplaren zijn afkomstig van een andere subpopulatie, maar behoren tot dezelfde soort *Acipenser sturio* en de Nederlandse Noordzee maakt deel uit van het natuurlijke verspreidingsgebied van deze subpopulatie. Gezien de juridische consequenties van deze interpretatie verdient het aanbeveling om op korte termijn duidelijkheid te krijgen over de vraag of deze interpretatie juist is of niet;
- Gezien de ernstig bedreigde status van de Europese steur, wordt aanbevolen om geen concrete actie ten gunste van het herstel van de soort uit te stellen. Parallel aan de bredere juridische en beleidsdiscussies, is het noodzakelijk om concrete actie te ondernemen om het Actieplan voor de steur uit te voeren en met name om een degelijk langjarig herintroductieprogramma te starten. Veelbelovend in dit opzicht zijn:
 - het feit dat in Nederland een dergelijk programma in 2015 is aangekondigd als onderdeel van de implementatie van de EU Kaderrichtlijn Mariene Strategie, en

- het feit dat de provincie Zuid-Holland de Europese steur heeft geselecteerd als één van de icoonsoorten die in aanmerking komen voor actieve bescherming.

Hopelijk kunnen dit rapport en de bovenstaande aanbevelingen bijdragen aan een betere bescherming en herstel van de Europese steur. In feite gaat het hierbij ook om een test van het internationale, Europese en nationale natuurbeschermingsrecht: het geeft te denken wanneer zelfs voor deze soort met de best mogelijke juridische status onder alle belangrijke juridische regimes de inzet van overheden uiteindelijk beperkt is en afhankelijk wordt gemaakt van vrijwillige inzet door maatschappelijke organisaties.

Kees Bastmeijer,
Tilburg, Juni 2019

Prof. Dr. C.J. (Kees) Bastmeijer
Legal Advice for Nature

Disclaimer aansprakelijkheid

Het onderzoek zal met de grootste zorgvuldigheid worden uitgevoerd. Desondanks kunnen aan de informatie geen rechten worden ontleend. Kees Bastmeijer aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enige schade die direct of indirect ontstaat als gevolg van het gebruik van het onderzoeksrapport of anderszins verstrekte informatie.

